

12533. 3
2.
67.400

O-517

ОКРУГ и РАЙОН

В УРАЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ

По материалам обследования
Комиссией НКФ СССР.

Под редакцией А. И. ВАЙНШТЕЙНА

Финансовое Издательство
Москва—1925 г.

1677927 - ко



Handwritten text in the top right corner, including a signature and the date 1895.

Small, faint handwritten text or markings located in the lower left area of the page.

A small, dark mark or signature located near the bottom center of the page.

67.400

353(474)

12533.2 0-517

338:91(47.81):350.715

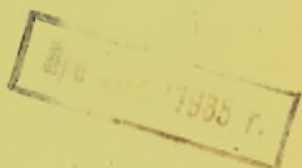
ОКРУГ и РАЙОН

В

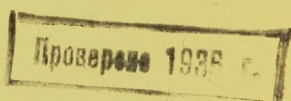
УРАЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ



По материалам обследования
Комиссией НКФ СССР.



Под редакцией А. И. ВАЙНШТЕЙНА



Финансовое Издательство
Москва—1925 г.

113366

5-я Типография
„Транспечати“ НКПС
„Пролетарское Слово“
Южный пер., дом № 4.

1677927

Государственная
публичная библиотека
им. В.Г. Белинского
г. Свердловск

КО

ПРЕДИСЛОВИЕ.

В конце ноября 1924 г. в Уральскую Область выехала Комиссия, командированная туда Наркомфином СССР для обследования результатов районирования, главным образом для выяснения ряда вопросов, вставших перед финансовым ведомством.

Это определяло границы обследования. Так как финансовой основой районирования является по преимуществу местный бюджет (областной, окружной и районный), то вопросам бюджета естественно было уделено максимальное внимание и остальные вопросы затрагивались постольку, поскольку они охватываются местным бюджетом и касаются финансовой работы вообще.

В Москве предварительно была выработана программа обследования, утвержденная НКФ'ином, но в процессе работы оказалось необходимым, во-первых, самую программу несколько видоизменить и дополнить и, во-вторых, выработать дополнительные программы для обследования округов и районов.

Комиссия сначала намеревалась обследовать только два округа, один промышленный и один сельско-хозяйственный. Потом выявилась потребность проверки выводов по этим двум округам на двух новых округах, тоже на одном промышленном и одном сельско-хозяйственном.

В этих округах—Свердловском, Челябинском, Нижне-Тагильском и Кунгурском—Комиссия ознакомилась с работой 9-ти районов и 13-ти Сельсоветов.

В предлагаемой вниманию читателя книге мы даем только часть материалов, собранных и обработанных Комиссией. Самой сильной частью обследования мы считаем материалы и выводы о районах. Читатель здесь найдет достаточно подробное и полное описание 7 районов. Члены Комиссии обследовали районы в разных сочетаниях, по возвращении в округ немедленно записывали первый очерк своих наблюдений и выводов. Таким образом, все записывалось и подвергалось первоначальной

обработке по свежим следам. Тут же формулировались основные выводы по каждому из районов; по некотором обсуждении они закреплялись.

При посещении районов и сельсоветов мы входили в соприкосновение с большим количеством местных работников и крестьян, вели с ними подробные беседы. Ряд вопросов выяснялся на достаточно многочисленных крестьянских собраниях. Все это заставляет думать, что выводы, к которым приходила комиссия, являются достаточно обоснованными и представляющими значительный интерес для дальнейшей работы по районированию.

Несколько слабее представлен в нашем обследовании Округ. Тут сказалась и большая трудность обнять в краткий срок такую большую и многогранную хозяйственную единицу, как Округ, и значительная неопределенность самого округа.

По вышеуказанным причинам мы в своем обследовании коснулись, главным образом, вопросов местного бюджета и взаимоотношений новых административно-хозяйственных единиц между собой. Если для района этот подход оказался более или менее достаточным для его достаточно полной характеристики, то об Округе этот подход дал недостаточное представление.

Область, как таковая, и основные вопросы областного масштаба нами затронуты совершенно мало. Не хватило для этого ни времени, ни сил.

Таким образом по своему содержанию книга написана на тему о районе и отчасти об округе.

Надеемся, что и с таким ограниченным содержанием она окажется полезной.

По целому ряду объективных условий книга выходит значительно позже, чем предполагалось.

В качестве приложения приведены «Предварительные выводы обследования», доложенные в Коллегии НКФ еще 12 января текущего года. Некоторые из этих выводов уже фактически получили осуществление, некоторые получают несколько другое направление. Ни один из них не потерял своей жизненности.

А. И. Вайнштейн.

Некоторые общие вопросы районирования.

Побольше смелости.

Вопрос о правильном районировании нашего необъятного Союза занимает почетное место среди проблем нашего строительства. Он, конечно, требует к себе очень осторожного и вдумчивого отношения. Необходимость положить в его основу принцип экономической целесообразности, экономического тяготения и спаянности требует длительного изучения всех хозяйственных процессов будущей области, внутренних линий тяготения. Поэтому осуществление стройной системы районирования все больше затягивается. Осторожность еще диктуется тем обстоятельством, что то или иное административно-хозяйственное деление затрагивает живые интересы громадных масс населения, и поэтому нельзя себе позволить роскоши частых перекраиваний и перемен.

Но нужно открыто признать, что работа по районированию у нас слишком затянулась. Слишком мудрствуя над отдельными конкретными планами районирования и некоторыми деталями плана, мы часто упускаем из виду, что затягивание в этом деле приносит нам больше вреда, чем отдельные неудачные решения, которые мы могли бы принимать при более ускоренном темпе.

Промежуточный переходный период чреват большими опасностями для всей идеи районирования.

В кругу работников, причастных к работе по районированию, как будто уже установилось преобладающее мнение относительно основных единиц будущего административно-хозяйственного деления. Мы идем к тому, что основными единицами у нас будут: область, округ, район.

Украинская Республика в своем новом опыте районирования стремится избежать внутреннего деления на области. Мотивы понятны: у нее не хватает простора для значительного количества областей. Создание многих областей привело бы к тем же губерниям, которые она теперь упраздняет. Создание же двух-трех областей могло бы привести или к умалению республиканского центра, как действительного руководителя

всей хозяйственной и государственной жизни Республики или сделало бы фиктивным существование областей. Опыт Украины несомненно является рискованным, так как трудно себе представить реальную возможность управления и руководства из одного центра больше чем четырьмя десятками округов. На этом примере мы явно видим сложность совмещения двух принципов—национального и хозяйственно-административного—при решении общей проблемы районирования.

С точки зрения экономического районирования Союза, мы пока можем рассматривать Украинскую Республику, как область, только распадающуюся на чрезмерно большое количество административно-хозяйственных единиц. Принцип областного районирования Союза остается, таким образом, незыблемым.

В особенности это применимо к РСФСР. Перед последней проблема разделения на крупные экономически-цельные единые области стоит, как самая актуальная задача, требующая возможно более быстрого разрешения. Трудно думать, чтобы она могла более или менее сносно справиться с задачей руководства и управления из одного центра с таким громадным количеством сложных и столь разнообразных хозяйственно-административных и государственных единиц, из которых она состоит в настоящее время. При все более усложняющейся жизни, при столь быстром темпе роста хозяйства, в том числе и местного,—это становится все более затруднительным.

Опасность затягивания дела районирования сводится к тому, что новые формы хозяйственно-административного деления, поскольку они не являются преобладающими во всем государственном аппарате, могут быть затерты старыми отживающими формами. В РСФСР уже выделились две области, как хозяйственные и административные формы, которым принадлежит будущее. Они у себя внутри довели районирование до конца и создали стройную сеть округов и районов. Украина уже давно разбита на округа и районы и в настоящее время делает последние приготовления к исключительно окружному существованию. А между тем все наше законодательство и административное творчество в общем и целом совершенно не приспособилось к этим новым формам деления. Преобладающей формой являются губерния, уезд и волость. Каждый день издаются декреты и административные постановления, которые наделяют определенными правами и возлагают определенные обязанности на нижестоящие административные единицы. С точки зрения общего закона,—что такое область?—что такое округ?—Мы до сих пор имели дело с губерниями и уездами, и их, главным образом, имеем в виду, когда пишем свои законы и издаем постановления, и так как в управлении нужна стройность и единство, то мы часто, не задумываясь, приравниваем область к губернии, округ—к уезду,—район к прежней

волости. Да иначе нам и трудно. Ведь эти формы являются преобладающими, и очень трудно законодательствуя принимать во внимание каждый раз новые образования, раз под ними не подведена достаточно прочная и определенная правовая основа.

Область, несомненно, является единицей гораздо большей, чем губерния и должна обладать и гораздо большей суммой прав и самостоятельности. То же самое округ в сравнении с уездом и район в сравнении с прежней волостью. Ведь в этом основная идея районирования: создать крупные хозяйственно-административные единицы, наделить их большой долей прав и самостоятельности в деле управления и руководства хозяйством, разгрузить, таким образом, центр от излишнего вмешательства в конкретные дела местного хозяйственного управления, создав для него этим путем реальную возможность общего законодательства, общего политического и хозяйственного руководства.

Приравнивая в своей повседневной работе по руководству и управлению области к губерниям, округа к уездам и т. д., мы поневоле извращаем основную идею районирования и укладываем новые образования в прокрустово ложе старых отживающих форм. Жизнь, как это всегда и бывает, исправляет наши недочеты. Области и округа фактически берут себе больше прав, чем это им положено и, естественно, пробивают себе дорогу. Но нельзя же все время возлагать надежды на исправление, вносимое жизнью,—это противоречило бы самой идее планирования.

Необходима большая смелость в деле районирования. Необходимо значительное ускорение темпа. Нерешительность и медленность в этом деле первейшей важности могут в процессе образования новых форм строительства затемнить и исказить их основную мысль; в результате может получиться не то, к чему мы стремимся. Может создаться такое положение, что мы в новых творениях не узнаем того, что мы первоначально задумали, и даже не будем сознавать, что вина этого извращения лежит на нас самих.

Необходимо во что бы то ни стало добиться того, чтобы новые хозяйственно-административные формы (область, округ, район) сделались возможно скорее преобладающими в Союзе, чтобы наше законодательство и управление перестроилось применительно к ним. Пусть лучше губернии и уезды страдают от того, что они не в большинстве, чем области и округа. Ведь будущее принадлежит последним.

Это вопрос не формальный, это вопрос успеха всей реформы. Эту опасность для новых образований, на которых мы базируем все районирование, мы явно и реально ощущаем.

Уральская область себя оправдала.

Первый вопрос, который становится перед обследователями районированного Урала и который встал и перед Комиссией Наркомфина,—это вопрос о том, вполне ли оправдывается создание Уральской области в ее теперешних границах с точки зрения экономической цельности, внутренней хозяйственной спаянности и внутреннего тяготения частей к целому. Мы отвечаем на это совершенно определенно. **Уральская область, как единое административно-хозяйственное целое, в общем себя оправдывает.**

Когда мы говорим об экономическом принципе, как основе районирования, то, конечно, все время имеем в виду, что этот принцип при наших условиях может быть только основным, но не единственным при определении границ области и при решении всех вопросов внутреннего разделения. Для определения границ внешнего и внутреннего разделения приходится учитывать ряд условий, не вполне укладывающихся в наш основной критерий хозяйственной целесообразности. Новая хозяйственная обстановка, созданная советской экономической политикой, не может считаться вполне установившейся и затвердевшей. Мы находимся еще только в начальном пункте изучения всех хозяйственных процессов, определяющих будущее того или иного района. Нам, конечно, легче будет правильно районировать наш Союз через десять лет, когда начавшиеся процессы восстановления хозяйства на новых основах уже примут совершенно устойчивую форму, будут в полной мере изучены, и вопросы хозяйственного тяготения будут выявлены в полной мере. Но районировать наш Союз нам необходимо теперь же для тех же целей более успешного хозяйственного восстановления. Поэтому не приходится слишком строго относиться к вопросам экономической целесообразности при районировании и требовать полной выдержанности этого принципа до конца. Мы скорее делаем набросок районирования в самых грубых чертах. Ближайшие годы покажут правильность этой грубой наброски и внесут необходимые поправки.

Можно ли, например, наверняка сказать, что нынешние Тобольский и Ишимский округа безусловно составляют и должны составлять органическую составную часть вновь созданной Уральской области? Оба округа расположены на отлете, слишком далеки от центра области и вряд ли можно доказать с несомненностью, что оба они в хозяйственном отношении тяготеют к области в целом. Этот вопрос надо будет изучить с большой тщательностью при производящейся ныне работе по районированию Сибири. Вернее всего тут должны действовать соображения административного характера, так

как мы имеем дело с округами хозяйственно недостаточно развитыми, слабо населенными, еще недостаточно выявившими линии тяготения в сторону той или другой области. Приблизительно то же самое можно было бы сказать и относительно некоторых других отдельных частей нынешней Уральской области, судьба которых будет окончательно вырешена при районировании соседних с Уралом районов.

Но при решении общего вопроса в целом эти частные вопросы и отдельные сомнения не являются решающими. Область в целом, несомненно, себя уже оправдывает. Можно с уверенностью сказать, что основная часть того громадного района, который охватывает область, представляет из себя единое чрезвычайно важное для всего государства целое, которое нуждается в единстве хозяйственного и административного руководства. Уральская область является самой бесспорной из всех проектов районирования, которые всплывали за последние годы. Существующий областной центр своей работой уже создал вокруг себя атмосферу прочного авторитета и доверия, своими мерами по укреплению хозяйства области и улучшению управления ею уже в полной мере окупил свое существование.

Принято думать, что Уральская область является промышленной по преимуществу. Это было неверно и в прошлом, это неверно и для настоящего. Для прошлого характерны следующие цифры о размерах продукции области (в миллионах рублей):

	сельско-хоз.	промышл.
1908 год	290	179
1912 »	370	297

Навряд ли это соотношение изменилось в пользу промышленности в настоящее время. После нескольких неурожайных лет область имела недурный урожай в прошлом году и сыграла очень крупную роль в хлебном балансе всего государства. Сельское хозяйство области имеет все условия роста и развития и, несомненно, во всем хозяйстве области играет и будет играть не меньшую роль, чем промышленность, в которой тоже заметны все процессы восстановления.

Самой трудной задачей в деле руководства хозяйством в целом является увязка ее промышленности с сельским хозяйством. Область борется за свою промышленность. С металлопромышленностью Урала конкурирует наш молодой, крепкий, растущий и развивающийся юг. Уральская металлопромышленность дает себе полный отчет в том, что эта конкуренция трудная, требующая громадного напряжения. И вот тут возникает сильнейшая опасность, что область, в своем стремлении

прочно удержат позиции в конкуренции с югом, заходит слишком далеко в требовании жертв от сельского хозяйства. Приведем пример.

В хлебозаготовительной кампании прошлого года Уральская область твердо выдержала политику лимитов. Пользуясь всей мощью своего хозяйственного аппарата, прибегая к мерам давления не только экономического порядка, она добилась того, что цены на хлеб удержались на уровне лимитных, несмотря на то, что вокруг нее уже был налицо целый ряд прорывов. Область твердо проводила общую политику в деле заготовки хлеба. Сильным побудительным мотивом к этой твердости служили интересы общей политики, а также и интересы областной металлопромышленности. Необходимо было во что бы то ни стало обеспечить достаточно низкий уровень цен на хлеб и другие продукты сельского хозяйства, между прочим, и для того, чтобы путем удержания уровня заработной платы и понижения, таким образом, цен на чугун—отстоять свою промышленность в конкуренции с югом. Излишний нажим в кампании по сбору сельскохозяйственного налога, ряд административных мер—все служило, между прочим, этой цели.

Вряд ли сельское хозяйство области вышло из этого без чувствительного урона для себя. Крестьянство в вопросах общей экономики чем дальше, тем больше разбирается. Продолжение такой политики может быть связано с укреплением и ростом сепаратистских настроений в сельскохозяйственных округах. Крестьянство может прийти к заключению, что промышленность области требует от него слишком больших жертв и может искать выхода в направлении отрыва от Уральской области для того, чтобы примкнуть к такой области, в которой интересам сельского хозяйства будет отдано больше внимания и забот.

Решение этой несомненно трудной, чрезвычайно сложной проблемы увязки интересов сельского хозяйства и промышленности единой области несомненно может быть найдено. Промышленность в борьбе за свое существование, за свое восстановление и рост—должна прежде всего опираться на свои внутренние силы: на улучшение организации, на повышение техники, на рост производительности труда. Повышение уровня сельского хозяйства должно быть специальной и самостоятельной работой области. Сельское хозяйство может и должно быть призвано на помощь промышленности, но для этого значительная часть последней должна быть приспособлена к потребностям местного рынка, к специальным потребностям сельского хозяйства. Поскольку выдвигается задача постройки новых заводов на Урале, эти заводы должны быть больше всего приспособлены к удовлетворению нужд сельского хозяйства. Только тогда, когда крестьянство сельскохозяйственных ок-

ругов увидит воочию, что Уральская промышленность своей работой, своими мерами по удешевлению цен на свои продукты и по улучшению их качества, приносит непосредственные выгоды ему же—Уральскому крестьянину, только тогда Уральский крестьянин почувствует свою кровную реальную связь с промышленностью своей области и пойдет на многие жертвы, чтобы обеспечить ей прочный успех. Этим путем сельское хозяйство будет прочно увязано и с той частью промышленности, которая, естественно, работает и на общесоюзный рынок.

Район, округ, область.

Из всей цепи новых административных единиц, созданных районированием, большого внимания, по понятным мотивам, заслуживает район. На основе наших достаточно богатых наблюдений и впечатлений мы можем с уверенностью сказать, что район такой, каким мы его видели в Уральской области, безусловно является совершенно жизнеспособной и имеющей в себе все залогом дальнейшего укрепления и развития административно-хозяйственной единицей.

Одним из мотивов районирования является приближение власти к населению. С этой точки зрения создание района безусловно достигает своей цели. Но в этот вопрос надо внести больше ясности и определенности. Если район приравнять к прежней волости, то он несомненно не приблизился к населению (крестьянству), а отдалился от него, так как в сравнении с волостью прежнего масштаба он гораздо крупнее и имеет под собой достаточно полномочный укрупненный сельсовет, который по своим настоящим функциям и полномочиям стоит ближе к типу прежней волости, чем к прежнему сельсовету.

Но с точки зрения приближения к населению, район надо сравнивать не с волостью, а с уездом. До последнего времени район был промежуточной формой между уездом и волостью. Авторитетным постановлением III-го Съезда Советов район по своим правам, в общем, приравнен к уезду. Если исходить из этого решения, вызванного фактически создавшейся практикой, тогда, несомненно, район осуществлял и осуществляет свою основную задачу приближения власти к населению. И этот вывод подтверждается нашими многочисленными наблюдениями на Урале. К деревне и поселку придвинута значительно более квалифицированная и политически более крепкая часть нашего аппарата. Она наделена достаточным количеством прав и полномочий, чтобы крестьянину и жителю заводского поселка не надо было за удовлетворением своих потребностей по отношению к власти и своих культурно-социальных нужд прибегать к помощи сравнительно далекого от него города (прежнего центра уезда).

Район крепок, властен и влиятелен не только своими формальными полномочиями, которые, кстати сказать, еще недостаточно определенно выражены. Район уже крепок и может быть еще крепче своим мощным местным бюджетом, охватывающим более многосторонние нужды и потребности населения.

Нижеприведенные очерки нескольких районов дают конкретное представление о том, что из себя представлял район на Урале тогда, когда мы фиксировали свои наблюдения. Мы уже тогда пришли к выводу, что районный бюджет может и должен быть по своему объему значительно больше, чем теперь. В настоящее время эта мысль сделалась общим достоянием. Уже имеющееся твердое постановление о том, чтобы из сельхозналога не менее 100 милл. р. было отдано на нужды волостного и районного бюджетов, — несомненно предопределяет значительное увеличение его объема. В постановлении III-го Съезда Советов по докладу Наркомфина намечена твердая цель: в 1925/26 б. г. районный и волостной бюджеты должны достигнуть по Союзу размера в 300 милл. руб. Нельзя считать этот размер идеалом, но можно с несомненностью сказать, что роль района и волости в обслуживании нужд и потребностей широких масс крестьянства за этот год сделает очень чувствительный скачок вверх.

Если подойти ближе к тому, что мы видели на Урале, то следует остановить внимание на факте, который несомненно имеет большое значение для оценки первых шагов по районированию в Уральской области. Область захватила слишком большую долю финансового влияния на округа, а округа сделали то же самое по отношению к районам. Область забрала в свой областной местный бюджет 15% лесных доходов, 25% от промыслового налога и 20% от сельхозналога. Одновременно область создала в своем бюджете довольно мощный субвенционный фонд для поддержки округов. Округа в свою очередь оставили на своих местных бюджетах всю зарплату педагогическому, медицинскому и агрономическому персоналу и ряд других расходов, фактически производимых в районе и безусловно могущих быть возложенными на районный бюджет. Это распределение доходов и расходов вызывает излишнее разбухание области и округа за счет района. Мы далеки от упоров и упреков по адресу области и округа. В первый нормальный год после районирования легко может быть объяснимо стремление области и округа удержать в своих руках возможно больше позиций, поскольку еще не выяснилась в полной мере жизнеспособность района и его способность твердо взять в свои руки удовлетворение всех многообразных потребностей «вверенного ему населения».

Но к моменту, когда мы обследовали округа и районы, можно было уже с полной определенностью установить вполне назревшую потребность в перераспределении доходов и рас-

ходов по направлению сверху вниз. Общее мнение было таково, что район себя, в общем и целом, оправдал. То же, хотя и с несколько меньшей твердостью, можно сказать и относительно округа.

Все округа и все районы, которые мы посетили, настойчиво жаловались на то, что высшие органы (область по отношению к округу, а округ по отношению к району) зажали в своих руках (бюджетах) слишком много прав и финансового влияния по отношению к низшим органам.

Какие мотивы могли лечь в основу решения о том, чтобы зарплата учителям, врачам, фельдшерам, агрономам, снабжение больниц и фельдшерских пунктов медицинским материалом, — чтобы все эти расходы, фактически производимые в районе, легли на окружной бюджет? Нам приходилось наталкиваться на эти мотивы: «районные исполкомы и районные бюджеты еще недостаточно мощны, — боимся, что они не справятся с таким обилием расходов, боимся, что, гоняясь за низкой оплатой труда, они будут недостаточно тщательно подбирать учителей, врачей, фельдшеров, агрономов и т. п.». Неубедительность этих мотивов бросается в глаза. Районы для того и были созданы, чтобы приблизить к населению совершенно полномочную и совершенно авторитетную власть. Разве может быть авторитетной та власть, которой нельзя доверить подбор и оплату тех людей, которые по своим функциям, по творимому ими делу, имеют наиболее близкое соприкосновение с широкими массами трудящихся? Разве будет авторитетной та власть, которой доверяется лишь хозяйственное обслуживание школ, больниц, фельдшерских и агрономических пунктов (отопление, освещение, наем сторожа и т. п.), но не доверяется удовлетворение наиболее важных для населения потребностей целиком?

Не было ни одного РИК'а, который бы не считал создавшееся положение ненормальным. В этом деле нужен большой сдвиг вниз. Необходимо разгрузить окружные бюджеты от подавляющего большинства всех расходов, которые производятся в самом районе и смело передать их в бюджеты районов. Нужно, чтобы учителя, агрономы, врачи, фельдшера, милиционеры чувствовали себя на службе у районной власти. Нужно, чтобы крестьянин, вносящий сельхозналог и знающий, что значительная часть этого налога пойдет на удовлетворение его непосредственных нужд в районе и волости, — видел, как это отчисление в местный бюджет, копейка за копейкой, тратится, действительно, тут же около него на его нужды. Нужно, чтобы он не только это видел, но чтобы он мог проверять, достаточно ли экономно и целесообразно эти деньги расходуются.

Аналогичный сдвиг должен быть сделан из областного бюджета в окружной. Области не нужны свой собственный

слишком большой субвенционный фонд. Субвенционный фонд на поддержку ряда местных расходов в обще-государственном бюджете на 1925/26 год несомненно будет значительно больше, чем в этом году. В лучшем случае область может создать свой собственный небольшой фонд для выравнивания окружных бюджетов, для поддержки более бедных округов за счет более мощных. В остальном надо предоставить действовать самим округам. Ряд учреждений по НКПросу и НКЗдраву, имеющих окружной характер, содержится за счет области. Область в свою очередь жалуется на то, что ряд аналогичных учреждений областного характера содержится за счет государственного бюджета, вместо того, чтобы быть отнесенным на областной бюджет.

И в то и в другое явление необходимо внести корректив. Республика должна в максимальной мере себя разгрузить в пользу области, область в пользу округа, округ в пользу района. Только в таком случае создадутся совершенно нормальные взаимоотношения между этими звеньями одной общей цепи.

Округ должен больше руководить районом.

Следующий вопрос, заслуживающий внимания, это—вопрос о том, правильную ли позицию занял округ по отношению к обслуживанию района? Тут мы наталкиваемся на явление, к которому стоит ближе присмотреться. Все районы, посещенные нами, жаловались на громадное бремя, возлагаемое на них округами в деле отчетности, справок, сведений и т. п. Мы явно ощутили опасность, угрожающую районам: обюроккаться и ослабить свою способность непосредственно обслуживать нужды населения. Создалось такое впечатление, что округа как будто бы обрадовались созданию нового достаточно прочного органа, из которого они могут почерпнуть недостающие им сведения, и они с жадностью ухватились за этот орган и забросали его бесчисленным количеством анкет и запросов. Мы застали эти аппараты в процессе изготовления всевозможных безграничных простынь со сведениями, с различными расчетами и т. д. Весь аппарат был поглощен этой «душеуспокоительной» работой, просиживал над этим целые ночи, получал за это всякие сверхурочные и явно не мог справиться со своим главным делом. Трудно винить в этом одни только местные органы. В значительной мере в этом деле повинны и наши центры. Но раньше, повидимому, эти анкеты и запросы доходили только до уезда. Теперь они обрадовались тому, что перед ними открылась такая широкая перспектива заполнить собою новые, только-что испеченные районные аппараты. И вот округ загружает район всякого рода письменностью, но о живом руководстве районом мы очень мало слышали.

Всеобщей жалобой было то, что окружные работники мало посещают районы и сельсоветы, мало инструктируют их. Заезды в большинстве случаев связаны с какими-нибудь общими кампаниями. Приедет ответственный человек из округа, проведет ряд собраний, поагитирует на тему о текущем моменте и уедет. В особенности на это жаловались школьные работники. В одном районе учителя одной из школ рассказали следующее. Наконец-то после долгого ожидания к ним заехал инструктор из округа. Много им говорил о комплексном методе, но когда учителя обратились к нему с очень скромной просьбой показать им на деле, как проводить этот комплексный метод, провести хотя бы один образцовый урок в их присутствии, инструктор от этого уклонился.

Мы на эту тему специально беседовали с заведующим Областным Отделом Народного Образования, и он нам очень твердо заявил, что инструкторам запрещается давать какие бы то ни было образцовые уроки. Мы не знаем, может быть, принципам Наркомпроса противоречит такой вид живого общения с учителями. Мы только знаем, что сами учителя, которым с новыми методами приходится очень трудно, горько на это жаловались.

Возьмем такое прозаическое дело, как делопроизводство в РИК'ах. Нам жаловались, что в этом деле РИК'и не получили ни одного руководящего указания, ни одной выработанной формы, а между тем для нового органа такой прозаический вопрос имеет очень крупное значение с точки зрения экономии в работе, большей ее налаженности и т. п.

Необходимо во что бы то ни стало добиться того, чтобы округ и его отделы усилили свои инструкторские и инспекторские аппараты за счет других аппаратов с целью поставить на совершенно прочную ногу непосредственное руководство работой района. Надо отучиться от методов администрирования и опеки и приучиться к методам руководства. В этом направлении необходим крупный перелом в окружных аппаратах и в их работе. Без этого перелома нормальные взаимоотношения между округом и районом не могут установиться.

Больше внимания крестьянским районам.

Всякому наблюдателю Уральских районов бросается в глаза большая разница между районами промышленными и сельско-хозяйственными. Первые—значительно более квалифицированы и мощны в сравнении со вторыми. Причина этому вполне объяснима: в промышленных районах РИК'и сразу нашли крепкую опору в значительно более высоком по своему культурному уровню рабочем населении. Из центра туда посланы квалифицированные рабочие и это сразу придало РИК'ам прочность и достаточный размах в работе.

В крестьянских районах головки РИК'ов преимущественно набираются из командированных туда товарищей. Крестьянство еще не выделило из своей среды работников районного масштаба. Поэтому общий уровень этих РИК'ов гораздо ниже, и работоспособность их меньше. Это обстоятельство одновременно создает и значительную текучесть аппаратов в таких районах. Почти везде мы наталкивались на заявления, что большинство ответственных руководителей и сотрудников работает всего два—три месяца и поэтому недостаточно еще освоились с положением района и с обстановкой работы, отчего работа в целом значительно страдает.

Тут, нам кажется, взят недостаточно твердый курс на выдвижение крестьянина. На нас не произвело впечатления, что лозунг «лицом к деревне», к этому времени уже провозглашенный и приобретший права гражданства, действительно осуществлен по отношению к РИК'ам в крестьянских районах.

Мы не знали ни одного случая, когда во главе РИК'а стоял бы беспартийный крестьянин. Мы знаем очень мало случаев, когда в головке (Президиуме) РИК'а были представлены крестьяне непосредственно от сохи. Это значительно отчуждает аппарат РИК'а от крестьянства. Крестьяне видят, что к ним приближен лучший аппарат, чем раньше, но все-таки еще не считают этот аппарат своим собственным и часто смотрят на него, как на канцелярию. Нам казалось бы, что на ближайшее время специальным предметом внимания окружных и областных органов должна явиться забота о повышении квалификации районных аппаратов в сельско-хозяйственных округах, о введении в них возможно большего количества непосредственных представителей от крестьянства, об ослаблении текучести этих аппаратов и об усилении руководства ими.

Одним из последствий этого было бы между прочим повышение доли местного бюджета на специальные меры по поднятию уровня сельского хозяйства.

Всеобщим воплем была—недостаточность, а во многих случаях и полное отсутствие агрономической помощи и агрономического персонала. В одном сельсовете крестьяне нам жаловались: «мы бьемся над своим камнем и ничего не можем поделать: агроном ни разу за все время к нам не заезжал».

Контроль районного бюджета.

Мы посетили районы как-раз спустя короткое время после проведения там районных с'ездов советов. На наш вопрос о том, что на этих с'ездах больше всего привлекло внимание крестьян, всеобщим ответом было—«районный бюджет». Почти на всех с'ездах были специальные доклады о районных бюджетах, и с'езды эти бюджеты утверждали. При посещении от-



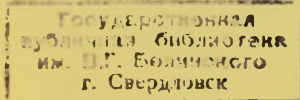
дельных сел и деревень крестьяне больше всего ставят вопрос о сельхозналоге и о бюджете. Это естественно, и создание райо-
нов значительно содействовало укреплению интереса к крестьянам к вопросам бюджета. Этот интерес, несомненно, в дальнейшем нужно будет поддерживать путем объезда всех поселений района с соответственными докладами. В связи с этим находится вопрос о форме контроля районного бюджета. Произведенное нами обследование убедило нас в том, что для низового бюджета самой рациональной формой контроля является создание районных ревизионных комиссий, избираемых Съездами Советов. Эти комиссии должны состоять исключительно из местных крестьян и рабочих, и все должно быть сделано для того, чтобы помочь им в таком трудном и сложном деле. Тут открывается широкое поле деятельности для наших финансово-контрольных аппаратов, создаваемых в округах. При них должны быть специальные ячейки для помощи районным ревизионным комиссиям. Не надо предъявлять излишних формальных требований к подобного рода ревизии. Необходимо только, чтобы эти ревизионные комиссии были в состоянии проникнуть в суть собранных доходов и произведенных расходов и научились разбираться в их целесообразности и делать общие выводы относительно устранения замеченных дефектов.

Десятки крестьян, прошедших школу таких ревизионных комиссий, легче объяснят широким массам крестьянства все достижения и недостатки районного хозяйства, чем десятки умных и снабженных богатым цифровым материалом докладов наших ответственных работников. Это может показаться с первого раза малозначительным, но жизнь, несомненно, нас убедит, что в деле приближения нашего аппарата к крестьянству этим учреждениям принадлежит большое будущее.

Сельсовет.

Пару слов о сельсоветах. Мы видели сельсоветы уже укрупненными и реформированными, обладающими «печатью», как гордились некоторые местные работники, т.е. обладающими целым рядом прав по удовлетворению бытовых нужд крестьянства, которых не имели прежние сельсоветы. В крестьянах это обстоятельство вызвало большое удовлетворение. Здесь важна именно эта бытовая сторона; крестьянин может тут же близко оформить свой брак, рождение детей, смерть своих близких, получить ряд нужных ему удостоверений, и, в случае желаний, он может воспользоваться сельсоветом, как аппаратом для внесения сельхозналога. Все это очень важные функции. Но на нас не произвело впечатления, что сельсоветы уже себя проявили как влиятельные общественные организации. Сельсовет не может быть чистой властью, он, несомненно, должен быть той низшей ячейкой, где власть сливается с обществен-

Округ и район в Ур. об.



4267791

ностью, когда не отличишь, где кончается власть и начинается непосредственная общественность. В этом отношении укрупненные сельсоветы себя не оправдали. Они отчасти исполняют эту общественную функцию для той деревни, в которой они находятся, но совершенно не осуществляют ее по отношению к другим деревням.

Институт Уполномоченных Сельсоветов, созданный специально для большей увязки сельсовета с другими деревнями, пока себя недостаточно выявил, как институт безусловно полезный и нужный.

Таким образом укрупнение сельсоветов скорее отдалило власть от населения, чем приблизило. Эта недостаточная определенность новых сельсоветов, а также их недостаточная мощность заставили нас относиться с большей осторожностью к вопросу о создании сельского бюджета.

В первый период укрепления районов сельский бюджет мог бы в известной мере ослабить район, не давши достаточной гарантии к тому, чтобы сделаться действительно реальным бюджетом, оправдывающим свое введение.

С сельсовета́ми, несомненно, надо что-то сделать. Они в сущности превратились в волости прежнего типа.

Нужно ли нам это звено в укрупненном виде? Не следует ли идти по пути дальнейшего укрепления районов с тем, чтобы низшей ячейкой было сельское общество, где и происходит полное слияние власти с населением? Трудно на этот вопрос дать сразу совершенно определенный ответ. Но наши наблюдения нам явно подсказывают, что тут надо что-то радикально изменить и что от правильного решения этой проблемы зависит и решение общего вопроса об улучшении нашей власти в деревне.

О б л а с т ь.

Уральская Область—понимая слово область в смысле центра управления, а не территории—представляет особый интерес в качестве первого опыта проведения в жизнь оснований будущего общественно-правового порядка Союза Республик, намеченных проектом районирования Госплана. Дать полную оценку районирования Урала не только чрезвычайно трудно, но в данное время просто невозможно, так как, с одной стороны, не выработаны самые методы анализа нового порядка, устанавливаемого районированием, коренным образом изменяющего бывшие соотношения между населением и управлением, между местами и центральной властью, с другой стороны, результаты произведенной реформы не успели еще выявиться в некоторых случаях с достаточной рельефностью.

Попытаемся дать краткий очерк работы областного центра, на основании которого можно было бы прийти к некоторым заключениям.

Охват хозяйства.

В отношении охвата хозяйства области в целом областным центром проделана значительная работа; разработан в общих чертах перспективный план хозяйства области и ведется дальнейшая детальная разработка; составляются весьма обстоятельные статистические ежегодники Урала и квартальные обзоры хозяйства области, а также ежемесячные конъюнктурные обзоры хозяйства Урала. В отношении промышленности—проведено разделение промышленности на районную, окружную, областную и союзную и составлена производственная программа на текущий год по крупной и средней промышленности. В отношении сельского хозяйства проведен сплошной сельско-хозяйственный учет, разработан перспективный пятилетний план развития сельского хозяйства и сельско-хозяйственных мероприятий. Сравнительно большая работа была проделана в области финансов—установлены основания составления бюджетов, выработаны однообразные нормы и ставки; в результате упорядочения местной бюджетной и налоговой работы удалось своевременно составить бюджет на 1924/25 год.

С В

доходов и расходов по бюджету областно

Разделы.	НАИМЕНОВАНИЕ ДОХОДОВ.	СУММА.	%/о
I	Остатки бюджетных средств на 1/X . . .	120.000	2,1
V	Доходы от промышленности местного значения	200.000	3,4
VI	Доход от разных предприятий и мероприятий	40.346	0,5
VII	Разные поступления	35.920	0,2
VIII	Отчисления от госдоходов:		
	§ 1. От лесных доходов	545.061	9,4
IX	Отчисления от госналогов:		
	§ 1. От госпромналога	2.019.516	34,8
X	Надбавки к госналогам и сборам:		
	§ 1. К промн. 1.062.660		
	§ 3. К Е.С.Х. налогу. . 1.080.127	2.142.787	36,8
XI	Местные налоги.	200	—
XIII	Пособия из общегосударственных средств.	750.000	12,8
	Итого	5.853.830	100% _о

*) Чрезвычайные расходы образуются: а) из фонда на электрическом Коммунальном Банке 250.000 руб. и суммы на возврат переплаты

О Д

по значения Уралобласти на 1924/25 год.

Разделы.	НАИМЕНОВАНИЕ РАСХОДОВ.	СУММА.	%/о
I	Обще-административн. учр.	522.643	11,5
II	Охрана общественн. порядка	300.961	6,7
III	Органы Юстиции	80.580	1,8
IV	Народное образование	868.088	19,2
V	Здравоохранение	582.366	12,9
VI	Соц. обесп. и охрана труда.	30.435	0,7
VII	Коммун. предпр. общего пользования. .	300.000	6,7
VIII	Сод. Отд. Комхоза и комм. здан.	31.953	0,7
IX	Пути сообщения	311.000	6,9
X	Содержание помещений для войск. . . .	29.839	0,6
XI	Сельское хозяйство	289.334	6,4
XII	Погашение задолженности	541.698	12,0
XIII	Суммы, перечисленные в запф.	164.383	3,6
XIV	Чрезвычайные расходы *)	465.549	10,3
	Итого	4.518.829	100% _о

фикацию деревни 200.000 руб., б) пай ОБЛНКА в организуемом Област. налогов Южно-Уральскому Тресту 15.549 руб.

Рост бюджета.

Обращает внимание значительный рост местного и государственного бюджетов.

	В 1923—24 году.		В 1923/24 году.	Предположено по:	Государ. бюдж. ¹⁾ .	Местн. бюдж. ²⁾ .	% отношен. местн. бюджета к государств.
	Получено и исполнено.						
	Государ. бюдж. ¹⁾ .	Местн. бюдж. ²⁾ .					
По доходам. . . .	22.637.542	22.693.194	100,2	40.628.687	31.685.362	80,0	
По расходам . . .	29.033.536	20.631.918	87,8	27.147.045	34.170.427	125,9	

Комиссией РКИ, обследовавшей в 1924 г. Уральскую область, была сделана попытка подсчета расходов земств и городских управлений, а также расходов местного значения в неземских губерниях, имевших место в 1913 г. по губерниям в пределах территории современной Уральской области. Если принять 1 рубль 1913 года равным 1 р. 60 к. современным, то расход в 1923 г. выразился суммой 42.736.000 руб. Таким образом расход по смете Уральской области на 1924/25 г. составляет около 80% расходов за 1913 год.

Областной бюджет.

Таблица на стр. 20 и 21 дает представление об источниках доходов и предметах расходов областного значения.

Областной бюджет сведен с превышением доходов над расходами в сумме 1.335 тыс. руб. На самом деле никакого превышения доходов над расходами нет, так как в расходную смету не внесены 1.742.119 руб., назначенные на выдачу субвенций округам (сверх субвенции из центра в сумме 870.576 р.).

¹⁾ Кроме доходов и расходов по НКПС и НКПиТ.

²⁾ По предположениям Областного Исполкома (до рассмотрения в Бюджетном Совете на заседании 19. М. Ф.).

Областной субвенционный фонд.

Областной субвенционный фонд в указанной выше сумме 1.742.119 руб. имеет своим назначением оказать пособие дефицитным округам в расходах по содержанию: педагогического персонала школ I и II ступени (в сумме 1.220,9 руб.), медицинского персонала учреждений, обслуживающих сельское население (в сумме 177,0 тыс. руб.), агрономического и ветеринарного персонала (в сумме 52,7 тыс. руб.) и на коммунальное строительство (в сумме 291,5 тыс. руб.).

Против образования областного субвенционного фонда не могло бы быть возражения по существу, если бы источником для его образования были бы какие-либо особые доходы областного характера, напр., доходы от промышленности областного значения. В действительности же самый субвенционный фонд является причиной увеличения дефицитов окружных бюджетов, так как для образования его область берет половину всех отчислений от лесных доходов (545.061 р.), одну пятую часть надбавки к сельско-хозяйственному налогу (1.080.427 руб.) и часть надбавок к промысловому налогу.

Таким образом, при дефицитности всех окружных бюджетов изъимается от округов часть их доходов для образования областного субвенционного фонда, распределяемого затем в виде субвенции между теми же округами, при чем это распределение не стоит ни в какой связи ни с размерами дефицитов по отдельным округам, ни тяжестью расходов по местному бюджету.

Так Пермский округ при дефиците в сумме 256.460 руб. получает областную субвенцию в размере всего 78.096 руб., а В.-Камский при дефиците в 209.501 руб. получает 159.301 р. из областного субвенционного фонда. Областной исполком имеет возможность распределять источники доходов между отдельными административно-территориальными единицами соответственно их мощности, а потому образование особого субвенционного фонда тем способом, какой принят в Уральской области, не представляется необходимым.

Областной исполком.

Областной орган представляет достаточно большой и дорогой аппарат; штат областного исполкома вместе с отделами достигает 2.042 чел., расходы на зарплату (включая страхование и содержание месткома) по областной смете выражается крупной суммой 1.290.327 руб.; на душу населения это составляет 20,9 коп.

По областному бюджету проходят расходы по содержанию 4-х техникумов полностью, хозяйственные расходы по 36 тех-

никумам, припаятым на государственный бюджет, содержание 5 лечебниц и, кроме того, расходы по некоторым мероприятиям сельско-хозяйственного значения. Все эти расходы могли бы быть переданы округам с соответственным увеличением их доходных поступлений и это бы избавило областной центр от работы оперативного характера и дало бы возможность областному центру сосредоточиться на работе нормативного и планирующего характера, которая и должна составлять исключительную задачу области. В этом направлении областному центру предстоит еще большая работа. Наличие ряда недостатков в работе области не отрицают и местные работники, объясняя их, с одной стороны, трудностью и сложностью работы по овладению хозяйством области, а с другой,—недостатками действующего Положения об Уральской области. Последний вопрос заслуживает серьезного внимания.

По Положению об Уральской области областному исполкому предоставлены права губернского исполкома с сравнительно небольшими изменениями. Таким образом, основная цель районирования—разгрузка государственного центра (и областного) от ряда дел, которые могут быть разрешены на местах, остается недостигнутой. Требования жизни властно заставляют районы и округа присваивать себе, вопреки Положения, права уездных и губернских исполкомов—область же постепенно обращается в некоторую промежуточную инстанцию между округами и центром. С этой точки зрения, необходим скорейший пересмотр и изменение Положения об Уральской области.

А. Ф. Швецов.



О к р у г.

Общая характеристика округов.

На территории бывших на Урале 4 губерний (Пермская, Екатеринбургская, Челябинская и Тюменская и присоединенной еще от Сибири Тобольской губернии образовано всего 15 округов численностью населения (считая в том числе и окружные города) в 6.208 тысяч человек. Указанные 15 округов имеют всего на своей территории 203 районных советов с 3.204 сельсоветов и числом населенных пунктов 23.903.

Таким образом, в среднем, приходится на округ:

413.806 чел. населения.

14 районов.

214 сельсоветов.

1.593 насел. пункта.

По отдельным округам эти сведения разбиваются таким образом:

	Населения (в тыс. чел.).	Районов.	Сельсоветов.	Населен. пунктов.
1. Верх-Камский . . .	344	10	211	2.610
2. Свердловский. . .	537	16	161	608
3. Златоустовский. . .	200	5	62	505
4. Ирбитский	275	13	178	966
5. Ишимский	382	14	321	754
6. Кунгурский	451	13	248	2.132
7. Курганский	438	15	273	810
8. Пермский	663	19	288	7.135
9. Сарапульский . . .	506	14	237	1.319
10. Н.-Тагильский . . .	371	15	113	1.305
11. Тобольский. . . .	190	11	133	1.047
12. Троицкий	270	12	148	1.114
13. Тюменский	446	13	314	1.076
14. Челябинский	459	16	192	849
15. Шадринский	676	17	345	870

Число районов по округам разбивается, как видно из этих данных, довольно равномерно, колебания от среднего числа районов на округ (14), кроме Златоустовского округа (5 районов)—незначительны, наибольшие отклонения составляют по 2 округам—минимальный по Верх-Камскому—10 районов и максимальный—по Шадринскому округу—17 районов.

Население представляет уже более значительные колебания по округам. При средней численности населения в 413,8 тысяч человек отклонения в сторону уменьшения наблюдаются в 4-х округах, соответствующие увеличения—также в 4-х округах.

Тобольский округ характеризуется редким составом населения (всего 1 человек на 1 квадрат версту). Златоустовский округ—вообще наименьший по числу населения и по территории.

По численности сельских советов и количеству населенных пунктов округа распределяются так же неравномерно, как и по численности населения. Числа населенных пунктов в этих данных—менее показательны, так как они представляют элемент неустойчивый (пункты в полосе отчуждения ж. д., пункты с разным числом населения и пр.).

План образования округов.

Работа по районированию на Урале шла не снизу и не сверху, т.-е. не с образования районов или области, а с середины, т.-е. с округов.

Из материалов Урала ¹⁾ видно, что общий план образования округов был намечен следующим.

Были приняты во внимание перспективы развития путей сообщения (как рельсовых, так и водных) на ближайшие 10 лет. Далее были выделены окружные центры, имеющие тенденцию к развитию. Таких центров оказалось приблизительно 10. Кроме этих, окружного характера, центров, были намечены наиболее крупные будущие районные центры, которые, в силу своего экономического тяготения, могли бы служить в будущем также и окружными центрами. Таких центров набралось также приблизительно 10.

Помимо этого признака—путей сообщения—принимались во внимание также и другие признаки—естественные, промышленные, сельскохозяйственные и признаки экономического тяготения; намечены были и возможные их изменения в течение ряда ближайших лет.

Таким образом намечались округа.

Нельзя сказать, чтобы это были твердые признаки, совершенно четко определяющие районы окружного тяготе-

¹⁾ Позднее некоторые из этих материалов были изданы—см. «Районирование Урала».—Изд. Уралсовета. 1924.

ния и намечавшие определенные хозяйственно-самодовлеющие округа.

Комиссией не были посещены такие округа, как Тобольский, Шадринский, Курганский, т.-е. округа, находящиеся по восточную сторону Уральского Хребта и трудно сказать, в какой степени указанные признаки проведены в Зауральских округах.

Из некоторых округов, с которыми комиссия удалось ознакомиться не все отвечает тем требованиям, которые можно было бы предъявить по изложенным выше признакам. Так, Кунгурский округ в хозяйственном отношении разделяется на 2 части: южная, охватывающая в значительной части прежний Красноуфимский уезд б. Пермской губернии с преобладанием переложной системы сельского хозяйства; в этой части слабее развита промышленность, естественный центр этой части — Красноуфимск, проходящая по этой части железная дорога — Казанбургская, придает этой части уезда вполне самодовлеющий хозяйственный характер.

Другая часть Кунгурского округа — северная — имеет более интенсивный характер земледелия, значительно богаче промышленными предприятиями, чем южная, имеет проходящую по ней железную дорогу — Пермскую, которая соединяется с упомянутой — Казанбургской — уже за пределами Кунгурского округа — в Свердловском округе.

Таким образом, если взять в качестве одного из основных признаков — пути сообщения — железную дорогу, то она как бы разделяет всю территорию Кунгурского округа на 2 части — северную и южную. При этом обе эти части не совсем равномерно могут администрироваться из такого центра, как Кунгур, который, по существу, не является центральным административным пунктом для всей территории Кунгурского округа. Правильнее было бы (с точки зрения географического положения и хозяйственного принципа) наметить центром не г. Кунгур, а Красноуфимск.

Трудность управления из такого центра всей территорией округа, а также отсутствие целостности хозяйства округа не отрицали и работники округа.

В отношении расположения районов Кунгурский центр также расположен не совсем удачно. Среднее расстояние от окружного до районных центров составляет 72 версты. Расстояние до самого отдаленного районного центра составляет 175 верст.

Расстояние от окружных центров до районов.

Средние расстояния от окружных центров до районов и в других округах области весьма велики; очень большие также

и колебания этих расстояний—обстоятельство, указывающее на неравномерное распределение районов по округам.

Так, среднее расстояние районов от центров округов составляет 117 верст. Наибольшее же расстояние достигает 1.250 верст (в Тобольском округе).

Что же касается расстояния от окружных центров до областного центра, то тут менее заметны резкие колебания.

Так, расстояние до областного центра составляет в среднем всего 321 версту.

Минимальное расстояние составляет 133 версты (расстояние до Тагильского округа), максимальное же—до Ишимского района—575 верст.

Расстояния от окружных центров до областного и районных видны из следующей таблицы, приводимой по материалам Урала ¹⁾.

О К Р У Г А.	Расстояние от окружн. до обл. центра.	Расстояние от окружного до районных центров.	
		Среднее.	От до.
Верхне-Камский	544	105	2— 195
Свердловский	—	70	12— 150
Златоустовский	382	80	28— 183
Ирбитский	189	76	0— 250
Ишимский	575	90	2— 186
Кунгурский	261	72	0— 175
Курганский	327	75	0— 130
Пермский	355	88	3— 160
Сарапульский	480	98	0— 170
Тагильский	133	137	0— 420
Тобольский	480	440	0—1250
Троицкий	358	123	0— 303
Тюменский	304	95	0— 150
Челябинский	231	107	0— 120
Шадринский	201	84	0— 170

¹⁾ См. предыдущее примечание.

Как видно из приведенных данных, расстояния по отдельным округам далеко не одинаковы, и колебания достигают иногда весьма значительных размеров.

Самыми дальними округами являются Верх-Камский (544 версты), Ишимский (575 верст), Сарапульский и Тобольский (по 480 верст). Возникает вопрос—может ли область следить и руководить хозяйственной деятельностью таких, очень отдаленных округов, как Тобольский?

Экономический принцип при окружном районировании.

В какой мере при окружном районировании был выдержан экономический принцип и играли ли при этом соображения финансового характера—весьма существенный вопрос, которым комиссия очень интересовалась. К сожалению, ответа на эти вопросы ни в областных материалах, ни в обследовании отдельных округов комиссии найти не удалось. На основании того обстоятельства, что центрами округов брались, главным образом, прежние уездные центры и при наметке округов принимались в расчеты интересы управления, можно прийти к заключению, что главную роль при окружном районировании играли признаки административного характера, а не экономического.

Играли ли при районировании соображения финансового характера и, в частности, соображения местного бюджета, возможности его сведения без дефицита, возможности удовлетворения окружных нужд и потребностей—ответить чрезвычайно трудно. По крайней мере, никаких следов какой-нибудь организационной или исследовательской работы на тему о том, как, каким образом может отразиться на финансовом хозяйстве округа то или иное его районирование, Комиссия ни в области, ни в округах не нашла. Несомненно, что факультативно-финансовые соображения играли некоторую роль, но не главную, не решающую.

Имущественные и бюджетные права исполкомов—областных, окружных и районных были определены уже после их образования, также после районирования были произведены и распределения доходных источников и потребностей между отдельными исполкомами.

Хозяйство округов.

Общий облик Урала в хозяйственном отношении—земледельческо-промышленный—отражается и на хозяйстве округов.

Округа по характеру преобладающего хозяйства можно разделить на округа промышленные и округа сельско-хозяйственные.

К округам промышленным можно отнести следующие:

Тагильский,
Пермский (смешанный),
Свердловский,
Златоустовский.

Остальные округа являются с преобладающим сельским хозяйством, часть из них—смешанного характера. К таким, смешанного характера, округам, можно отнести: Верх-Камский, Пермский и др.

Сельское хозяйство.

Система сельского хозяйства в разных районах Урала неодинакова; как общее правило, на Урале хозяйство экстенсивное. В округах Приуралья (округа западного склона Уральского хребта) преобладающая система хозяйства—трехполье, в Зауралье—система пестрополья (четырёх, трёх, двухполье), нередко попадаются большие пространства залежи.

Всего хозяйств во всех округах Урала—1.156 тысяч хозяйств с общей посевной площадью в 3.385 тысяч десятин.

Распределение числа хозяйств и посевной площади в 1924 году можно привести следующими данными: ¹⁾

О к р у г а.	Число хоз-ств.	Общая пло- щадь сено- коса.	Пашни.	Засеяно в 1924 г.
1. Верхне-Камский. . .	61	272	97	97
2. Свердловский	95	225	177	135
3. Златоустовский	34	93	43	44
4. Ирбитский	55	278	145	158
5. Ишимский	72	539	183	246
6. Кунгурский.	91	676	282	273
7. Курганский.	89	765	137	397
8. Пермский.	111	505	171	241
9. Сарапульский.	87	800	80	352
10. Тагильский	72	130	164	77
11. Тобольский.	23	50	53	30
12. Троицкий.	52	624	223	208
13. Тюменский	86	469	245	258
14. Челябинский	84	883	353	403
15. Шадринский	143	908	279	467
Итого.	1156	7216	2644	3385

¹⁾ Примечание. Цифровые данные приводятся из материалов Урала.

Обращающее на себя внимание несоответствие посевной площади и общей площади пашни, по объяснению приведенных выше печатных материалов Урала, вызывается двумя факторами: 1) падением размеров посевной площади (как и вообще падением сельского хозяйства в целом) после голода 1921 года и также отчасти после гражданской войны и 2) преобладанием в некоторых частях и районах залежей.

Соответственно неравномерности посевных площадей, и числа хозяйств по округам колеблются и нормы высева и среднего сбора с десятины посева, как это видно из следующих данных:

	Нормы высева.	Средний сбор.
Тагильский.	12	69
Тобольский.	12	50
Ирбитский	11	56
Верх-Камский	11	55
Пермский.	11	50
Кунгурский	10	52
Свердловский.	9	55
Златоустовский.	9	55
Тюменский	9	51
Сарапульский	9	50
Шадринский	9	45
Ишимский	8	44
Курганский.	8	42
Челябинский	7	45
Троицкий	7	43
Среднее.	9	49

Следовательно, средний сбор с десятины выше в северных округах, где более интенсивное хозяйство и, вследствие отсутствия засух, более устойчиво самое хозяйство.

Преобладающими культурами на Урале являются пшеница, овес, рожь, ячмень. Технические же культуры имеют незначительное распространение: так, под льном в 1916 году было занято всего 64 тыс. десятин, затем необходимо упомянуть о клевере, который был сосредоточен на территории нынешнего Кунгурского округа. После ряда лет окончательного замирания этой, очень ценной культуры, теперь она опять начинает восстанавливаться.

Хлебный баланс округов.

Состояние хлебного баланса Урала в общем довольно благополучное—избыток по предварительным данным исчисляется в 1924 г. в 18 милл. руб.

Те же исчисления приводят довоенные размеры продукции Урала; по этим данным, довоенные излишки получаются (для территории теперешнего Урала) в 20 милл. пудов.

Хлебный баланс отдельных округов исчисляется в таких размерах:

О к р у г а .	Валовой сбор всех хлебов (прод., корм. круп.).	Расход (обсемене- ние, корм скоту, про- довольств.).	Избыток или недостаток.
	В миллионах пудов.		
Верх-Камский	7,2	7,8	— 0,6
Свердловский.	9,8	15,8	— 6,0
Златоустовский	3,5	4,7	— 1,2
Ирбитский	13,9	10,4	+ 3,5
Ишимский	15,7	12,8	+ 2,9
Кунгурский	20,1	15,5	+ 4,6
Курганский	21,2	14,2	+ 7,0
Пермский	16,4	20,0	— 3,6
Сарапульский	18,2	18,1	+ 0,1
Тагильский	8,7	10,5	— 1,8
Тобольский	2,4	4,4	— 2,0
Троицкий	9,0	8,0	+ 1,0
Тюменский	18,5	18,4	+ 0,1
Челябинский	21,0	13,9	+ 7,1
Шадринский	28,2	21,0	+ 7,2
Всего	212,9	195,6	+ 18,3

Таким образом, округа разбиваются на 2 группы—округа, хлебный баланс которых может быть назван благополучным, и округа, хлебный баланс которых сводится с дефицитом. К первой группе округов относятся: Челябинский, Кургунский, Курганский, Шадринский, Ишимский, Ирбитский, Троицкий, Сарапульский и Тюменский; ко второй группе округов, т.е. с дефицитом, относятся: Пермский, Свердловский, Тобольский, Тагильский, Златоустовский, Верх-Икамский.

Урал богат также и скотом как товарным, так и продуктовым. В северных округах Урала преобладает продуктовый скот, в южных и юго-восточных округах преобладает скотоводство товарного характера. На севере Урала (север Тобольского округа) развито оленеводство, которых, по статистическим данным, насчитывается до 200 тысяч голов.

По всем округам Урала насчитывается всего скота:

	В 1916 г.	В 1924 г.
Лошадей	2220 т. г.	1.554 т. г.
Крупн. рогат. скота	3707 т. г.	3.020 т. г.

На 100 десятип посева приходится лошадей:

В 1916 г. —	48 голов.
В 1924 г. —	48 голов.

Таким образом, соотношение числа лошадей к посеву достигло довоенных размеров.

Местное хозяйство.

При обследовании местного хозяйства комиссией обращалось внимание на организацию городского (коммунального) хозяйства и отдельных его отраслей, — водопровода, канализации, жилищного вопроса, состояние его в настоящее время и перспектив развития в дальнейшем.

Уральское коммунальное хозяйство перенесло за годы империалистической и гражданской войн такой же упадок, как и в других городах Союза.

Этот упадок, граничивший в некоторых отраслях с почти полным разрушением, требовал работы по его восстановлению и укреплению.

Скудные средства собственного бюджета Урала не позволяли справляться со всеми задачами, стоящими перед коммунальными органами, хотя бы по частичному восстановлению этого хозяйства.

В особенности остро обстоит на Урале с жилищным вопросом. Наиболее остро он чувствуется в Уральском центре,

его «столице»—Свердловске. Там значится всего 4.427 домовладений с общей жилой площадью в 1.047.344 кв. аршин: из них 209,1 т. кв. арш., т.-е. почти 20% занято учреждениями, остальное—населением.

Таким образом, на одного человека приходится в среднем 10,7 кв. арш. До нормы, следовательно, необходимо увеличение на 569,4 тыс. кв. саж., т.-е. на 88% от имеющейся в распоряжении населения площади.

Разные мероприятия, направленные к улучшению этого кризиса—отчисление 10% жилой площади, уплотнение, вывод некоторых учреждений, по отзыву самого Свердловского местного—не принесли никаких положительных результатов.

Жилищный вопрос в других округах также имеет большую остроту. Мер для облегчения этих жилищных кризисов принимается сравнительно мало.

И в этом отношении соответствующим исполкомам и их органами—отделам местного и коммунального хозяйства еще предстоит много работы.

Не видно влияния районирования и на других отраслях местного городского хозяйства.

Водопровод, ассенизация, электрическое освещение и др. отрасли местного хозяйства не улучшились под влиянием районирования.

Следовательно, в области местного хозяйства положительных результатов как будто не замечается.

Промышленность.

Средняя промышленность Урала представляется группой комбинатов и нескольких отдельных заводов.

Промкомбинаты существуют в следующих округах: Свердловском, Челябинском, Тюменском, Троицком, Златоустовском, Курганском, затем—кожевенные заводууправления в округах Сарапульском и Кунгурском и группа 6-ти заводов Пермского округа.

Промышленность распределяется по отдельным видам следующим образом:

1. Кожевенная (в 9 округах).
2. меховая и пимокатная (1 округ).
3. Маслобойная (3 округа).
4. Мукомольная (15 округов).
5. Дрожжевая и винокуренная (3 округа).
6. Пивоваренный завод (5 округов).
7. Лесопильная и деревообделочная (4 округа).
8. Спичечная (2 округа).
9. Бумажная (1 округ).

10. Металлообрабатывающая и сельмашиностроения (6 округов).
11. Силикатно-керамическая (4 округа).
12. Фармацевтическая (2 округа).
13. Полиграфическая (4 округа).

Организация местной промышленности во всех посещенных комиссиями округах самая разнообразная. Так, в Свердловском округе вопросы управления и регулирования местной промышленностью сосредоточены в отделе местхоза. В Челябинском округе, вся промышленность объединена в «промышленный комбинат», насчитывающий 13 самых разнообразных и разнородных промышленных предприятий. Наконец, в Кунгурском округе, наименее из всех округов промышленном, местная промышленность находится частью в ведении самого окрисполкома частью—выделена также в своеобразный комбинат—«Промторг».

Постараемся охарактеризовать местную промышленность в каждом из округов.

Местная промышленность Свердловск. округа.

Наиболее сильна местная промышленность, естественно, и в наиболее развитом в промышленном отношении Свердловском округе.

Местная промышленность, регулируемая окр. отделом местхоза, разделяется на следующие виды:

а) трестированная (объединяющая 11 предприятий) в промкомбинат,

б) электрокуст, объединяющий 4 электрических предприятия

Кроме того, есть группа автономных предприятий, в числе 8 единиц.

Предприятия трестированные, объединенные в промкомбинат являются самыми разнообразными по своему характеру и отраслям производства. Основной и оборотный капиталы их не особенно большие.

Местная промышленность Челябинск. округа.

В Челябинском округе мы имеем примерно такую же форму управления промышленностью, что и в Свердловском, с той только разницей, что там отдела местного хозяйства нет, и все предприятия объединены в Промкомбинат, непосредственно подчиненный президиуму окружного исполкома и выполняющий как бы роль отдела местхоза. Первоначально в этот комбинат входили 13 разнообразных предприятий: механический завод, лесопильный, маслобойный, электростанция, типография и т. п. Позднее же из него часть предприятий была выделена и передана в РИК¹ (лесопильный и красочный заводы) ви-

нокуранный завод передан в окружное Земельное Управление и 1 завод выделен в самостоятельный трест.

Уставной капитал этого комбината (на 1/X—23 г.) был определен в 2.943 тыс. р., оборотный капитал был выделен (из основного) в размере 878 тыс. руб.

Иное положение с местной промышленностью в Кунгурской округе.

Местная промышленность Кунгурск. округа.

Промышленность здесь, главным образом, мелкого и старшего характера и при том, в массе своей находится в состоянии почти полного разрушения. Поэтому, когда была проведена приемка всех предприятий от Пермского и Екатеринбургского ГСНХ,—был поставлен вопрос о скорейшей сдаче их в аренду в целях предотвращения от дальнейшего разрушения строений. Предприятия масштаба ниже окружного (районного) были переданы районным советам, некоторые сданы в аренду, и частью предназначены к ликвидации.

В непосредственном ведении окружного исполкома находится 2 завода—кожевенный и стекольный. Заводы эти сравнительно небольшие, оборудование у них довольно старое, управляются они через директоров, назначаемых окрисполкомом.

Остальные предприятия (за исключением наиболее слабых технически) объединены в торгово-промышленный куст под названием «Промторг».

Консервированные предприятия находятся в ведении п/отдела промышленности отдела местного хозяйства.

Структура управления промышленностью.

Первое, что следует отметить в этой области,—изменение в самой структуре управления промышленностью. Прежние регулирующие органы—ГСНХ были ликвидированы, места их заняли в большинстве случаев окружные отделы местхоза и др. органы.—Промкомбинаты, Промторги и т. п. объединения.

Таким образом, районирование в области местной и средней промышленности принесло большую самостоятельность местным советам по регулированию промышленности, с меньшей долей зависимости от центра.

Решить вопрос—в какой мере оправдалось существование новых органов регулирования промышленности и, в особенности, хозяйственной и финансовой целесообразности упоминаемых выше объединений—пока трудно, так как эти органы, в большинстве случаев, пока еще только начинают разворачивать свою деятельность.

Приходится признать, что районирование коснулось пока только организационных форм местной промышленности. Уве-

личаться ли от этого изменения производительные силы промышленности—покажет будущее.

Вопрос с резервным и промышленным фондами—этими страховыми капиталами промышленности обстоит, как видно на примере приведенных (посещенных комиссией) округов, не со всем благополучно.

Таковы первые результаты районирования в области промышленности.

Земельное хозяйство округов.

Еще одна отрасль местного хозяйства имеет существенное значение и должна быть охарактеризована—это земельное хозяйство. Наиболее важным вопросом в этой области является вопрос о разграничении земельных имуществ на государственные и местные.

Постановлением СТО 27 октября 1923 г. поручено Союзным Республикам к 15 декабря 1923 г. произвести разделение предприятий и имуществ на общегосударственные и местные. Изданными позднее правилами и инструкцией по разделению имуществ устанавливались основные положения и техника этого размежевания.

Почти всюду—по Союзу это разделение имуществ очень затянулось, Урал не был исключением в этом отношении. Списки имуществ местного и государственного значения были составлены лишь в 1924 г.—в конце его и направлены в центр.

Разделение имуществ по округам на госуд. и местные имеет предварительный характер и является далеко незаконченным.

Площадь выделенных местных земельных имуществ сравнительно невелика и в пределах округов исчисляется такими цифрами; по Свердловскому округу—14 тысяч десятин (из общей суммы взятых на учет имуществ—26,9 тысяч десятин); по Кунгурскому округу—10,6 тыс. десятин (из общей площади учтенных земель 11,9 тыс. дес.).

Правильному и планомерному учету земельных имуществ, начатому еще в 1923 г., по отзывам местных работников, отчасти помешали работы по районированию — перекройка уездов и волостей, отчасти ощущавшийся повсюду недостаток таких материалов как планы, чертежи, карты и т. п.

Местный бюджет округа.

В новых административных границах—после районирования, Урал составляет, собственно, первый годовой местный бюджет, так как предыдущий бюджет—1923—24 года составлен был не на год, а только на 9 месяцев.

Окружные бюджеты (без городских бюджетов) занимают в общем областном бюджете: по доходам 32,5%, по расходам—34,7%.

Общий объем областного бюджета и удельный вес в нем окружных и городских бюджетов по доходной и расходной части представляется в следующем виде:

По доходам:

	Абс. суммы в рублях.	а/о/а.
Бюджет областного значения	5.853.830	18,4
» окружного »	10.288.037	32,5
» городского »	7.177.705	22,6
» районного »	8.365.790	26,5
Итого	31.685.362	100

По расходам:

Бюджет областного значения	5.517.829	13,1
» окружного »	11.858.304	34,7
» городского »	7.838.796	23,0
» районного	9.954.498	29,2
Итого	34.170.427	100

Как видим, Уральский областной бюджет спроектирован со значительным дефицитом в 2.485 тысяч руб.

Из этой суммы на долю окружных бюджетов падает 1.570 тыс. руб. на городские бюджеты 661 т. руб. и на районные бюджеты в общей сложности 1.588 т. р. Собственно областной бюджет (областные потребности) сведен с доходным излишком в 1.335 тыс. руб.

Окружные бюджеты.

Первое место по относительному значению в общем областном бюджете, как видно, из приводимых материалов, принадлежит окружным бюджетам—в доходах и расходах примерно $\frac{1}{8}$ всего Уральского бюджета. Бюджеты городов (включая и областной центр — Свердловск) занимают второе место составляя только $\frac{1}{4}$ часть всего бюджета.

Средний окружной бюджет для Урала мы получим:

	Без города.	с окр. город.
По доходам	685.000 р.	1.163.800 р.
По расходам	790,500 »	1.312,5 »

Отклонения от этого среднего размера по разным округам весьма различны.

Следующая таблица дает представление об объеме окружных бюджетов Урала с окружными городами и без них:

О К Р У Г А.	Д о х о д ы.			Р а с х о д ы.		
	Окруж. знач.	Окруж. город.	Всего.	Окруж. знач.	Окруж. город.	Всего.
	В т ы с ы а ч а х р у б л е й.					
1. В.-Камский . . .	529,1	127,8	656,9	679,3	134,6	813,9
2. Свердловский . .	1.861,7	2802,0	4663,7	1547,1	3068,9	4616,0
3. Златоустовский .	480,5	154,9	635,4	515,5	296,4	811,9
4. Ирбитский . . .	326,2	162,1	488,3	435,4	170,1	606,5
5. Ишимский	350,7	134,2	484,9	512,4	147,5	659,9
6. Кунгурский . . .	661,1	149,9	811,0	787,3	167,8	955,1
7. Курганский . . .	471,1	157,9	629,0	632,7	161,2	793,9
8. Пермский	2224,7	1022,1	3246,8	1400,5	1022,1	2422,6
9. Сарапульский . .	506,1	242,0	748,1	662,8	242,3	905,1
10. Н.-Тагильский .	831,4	491,3	1322,7	892,9	507,5	1400,4
11. Тобольский . . .	330,9	187,0	517,9	768,1	316,4	1084,5
12. Троицкий	345,3	201,0	545,3	421,9	256,5	678,4
13. Тюменский	935,3	439,0	1374,3	968,1	444,9	1413,0
14. Челябинский . . .	819,7	702,4	1523,1	871,7	698,4	1570,1
15. Шадринский . . .	613,6	203,5	817,1	761,9	203,5	965,4
Итого	10288,0	7177,7	17465,7	11858,3	7838,7	19697,0

Расходные статьи окружных бюджетов.

Какие расходы отнесены на окр. бюджет и какими доходными источниками наделены окружные бюджеты для удовлетворения этих расходов?

Для полноты картины приведем по возможности все наиболее крупные расходы, находящиеся на окружном бюджете.

На бюджете Свердловского округа (этот перечень можно считать типичным, в виду постановления III сессии облисполкома о распределении расходов и доходов между отдельными бюджетными единицами):

- а) содержание окружного исполкома и его отделов,
- б) заработная плата выборному персоналу РИК'ов,
- в) содержание Административного Отдела Окрик'а. Зарплата начальникам раймилиции, вооружение и снаряжение.
- г) расходы по содержанию дорог и дорожных сооружений окружного значения,
- д) зарплата подотчетному персоналу и учебная часть районных профшкол,
- е) зарплата педагогическому персоналу школ I и II ступени, детдомов, школ крестьянской молодежи, комиссии по делам несовершеннолетних, учебная часть учреждений, находящихся в районах,
- ж) зарплата и учебная часть в школах политграмоты и ликвидации безграмотных, содержание 16 изб-читален (по числу районов) в округе, как показательных на каждый район,
- з) зарплата медицинскому персоналу и медицинское снабжение учреждений, находящихся в районах. То же по охране материнства и младенчества,
- и) санитарно-просветительные мероприятия окружного значения,
- к) расходы по сельскому хозяйству: содержание земельных комиссий окружного значения, землеустройство местного—окружного значения; содержание агрикультурных мероприятий окружного значения, гидротехнические работы и борьба с вредителями окружного значения. Содержание Управления Окружного Агронома и зарплата агрономическому персоналу в районах. Агрономическая пропаганда окружного значения. Зарплата ветперсоналу и медснабжение по ветеринарным участкам в округе,
- л) расходы по юстиции—заработная плата и канцелярские расходы в районных судах и следственных участках.

На город переданы расходы:

- а) городская милиция,
- б) все расходы по содержанию мест заключения:

в) по отделу местного хозяйства, содержание самого аппарата окружного местхоза, строительство и ремонт коммунальных зданий, все расходы по внешнему благоустройству, содержание коммунальных предприятий и хозяйств, санитарное улучшение города, противопожарная охрана города, дороги и дорожные сооружения в черте города,

г) расходы по народному образованию—содержание низших профтехнических школ и курсов в городе, содержание учреждений соцвос'а, находящихся в городе,

д) содержание всех лечебных учреждений, находящихся в городе, тоже по охране материнства и младенчества,

е) расходы по расквартированию войсковых частей,

ж) содержание городских и следственных учреждений,

з) содержание инвалидов учреждений, находящихся в городе.

РИК'ам переданы все расходы по учреждениям, находящимся в районах, кроме заработной платы и снабжения в школах, лечебн-ветучреждениях.

Таким образом, принцип территориальности распределения расходов как-будто бы соблюден.

Доходные статьи окружных бюджетов.

Не то мы видим по доходной части. Здесь есть отступления от территориального принципа. Так, 25% общей суммы собираемого промыслового налога идет в область, городу (Свердловску) дается лишь 25% промыслового налога, собираемого на территории города, на окружную смету передается 50% от города.

От собираемого почти исключительно по городу подоходно-поимущественного налога городу дается менее половины его (10%), а большая часть идет в округ (15%).

Но еще большим отклонением от принципа территориальности является «единый» налог. Казалось бы, как налог, собираемый исключительно с крестьянского населения, с.-х. налог должен был бы и идти на сельские нужды, т.-е. оставаться, по возможности, больше в районах, и не идти дальше округа.

На урале же мы видим резкое отступление от этого принципа— $\frac{1}{5}$ часть всех надбавок к с.-х. налогу идет на областную смету, 80% распределяются по округам, которым дано право распределять их по районам. Какого-нибудь определенного % для округов не установлено, каждый округ—по своим местным условиям распределяет эти надбавки. Челябинский округ из 80% передает районам 60%, оставляя себе 20%. Кунгурский округ оставляет себе 30%, Свердловский округ все 80% отдает округам, оставляя себе лишь только незначительную часть надбавок от 2-х бездефицитных районов.

Таким образом, принцип территориальности распределения предметов расходов и доходных источников полностью не соблюден.

Причины этого отклонения нужно искать в стремлении области регулировать местное хозяйство и финансы округов. Этим же обстоятельством можно объяснить и такое своеобразное явление как областной субвенционный фонд. По существу, этот фонд составляют те самые отчисления от промналога и от части сельхозналога, которые область оставляет у себя. Получается, помимо параллельности субвенционных фондов (государственного и местного), двойной оборот сумм: берется (удерживается) от кругов промналог и с. х. налог и им же дается в виде субвенций.

Доходы окружных и городских бюджетов.

Построение окружных и городских бюджетов в сводном виде по доходам и расходам представляется в следующем виде:

п о д о х о д а м :

Доходные источники.	Окружн. знач.		Городск. знач.		И Т О Г О .	
	Сумм.	%	Сумм.	%	Сумм.	%
1. Остатки бюджетн. средств.	41989	0,4	33798	0,5	75787	0,4
2. Бюдж. недоимки по налогам и сборам	472347	4,6	206410	2,9	678757	3,9
3. Доходы от имущ. предпр. и мероприятий сел. хоз. значения	317558	3,1	33237	0,5	530795	2,0
4. Доходы от Комхоза	45524	0,4	4202344	58,5	4247868	24,3
5. Доходы от промышленности местного значения	1538439	15,0	89955	1,3	1628394	9,3
6. Доходы от разн. предприятий и мероприятий.	175360	1,7	167464	2,3	342824	2,0

Доходные источники.	Окружн. знач.		Городск. знач.		ИТОГО.	
	Сумм.	%	Сумм.	%	Сумм.	%
7. Разные поступлен.	127899	1,2	316852	4,4	444751	2,6
8. Отчислен. от гос. доходов	1167528	11,3	51000	0,7	1218528	7,0
9. Отчисления от государств. налогов.	1150	1,0	15235	0,2	16385	0,1
10. Надбавки к госуд. налогам	4973965	48,3	538837	7,5	5512802	31,6
11. Местные налоги и сборы	555702	5,4	1002573	14,0	558275	8,9
12. Пособия из запасн. фонда	—	—	—	—	—	—
13. Пособия из общегосудар. средств .	870576	8,5	—	—	870576	5,0
14. Запасн. фонды . .	—	—	520000	7,3	520000	3,0
Всего	10288037	100	7177705	100	17465742	100

Преобладающими доходными источниками в окружных бюджетах являются, как видно из приводимых данных, налоговые источники, составляющие в общей сложности 6 милл. рублей или 58,3% всей сметы. Неналоговые же доходы составляют 3,2 милл. руб. или всего 31,6%.

Таким образом, окружные бюджеты покоятся, главным образом, на налоговых источниках, т.-е. на надбавках к промысловому и с.-х. налогу.

Местная промышленность составляет сравнительную скромную долю в окружных доходах, всего лишь 1,5 милл. руб. или 15%.

Отчисления от государственных доходов составляют 1,1 милл. руб. Слагаются из следующих элементов; 50% всех отчислений от лесных доходов (т.-е. 15%, другие 15% идут в областной бюджет), 50% арендной платы от рыбопромысловых государственных угодий, 2% от продукции государственного рыбного хозяйства и 50% от государственных земельных имуществ (другие 50% идут в райбюджеты).

Наиболее солидную часть,—почти половину, окружных доходов составляют надбавки к государственным налогам. Главными составными элементами этой статьи доходов являются надбавка к промналогу, идущая округам в размере 25⁰/₀ и надбавка к с.-хозяйственному налогу 50⁰/₀, из остальных 50 ⁰/₀, как указано выше, 20⁰/₀ идет в область, а 30⁰/₀—разверстываются по районам—индивидуально по каждому из них, сообразно их экономической мощности и пуждаемости).

В городских же бюджетах, наоборот, основную массу доходных источников (63,3⁰/₀) составляют неналоговые доходы—4,5 мил. руб. из общей суммы в 7,1 милл. руб. Среди этих доходов преобладающее значение имеют коммунальные доходы—4,2 милл. руб., остальные источники—от городской промышленности, предприятий с.-хоз. характера и др. играют сравнительно ничтожную роль.

Налоговые доходные источники играют значительно меньшую роль во всех городских бюджетах, составляя всего 1,7 милл. руб. из общей суммы 7,1 милл. руб. городских доходов по области, т.-е. менее ¹/₄ части их (24,4⁰/₀). Главное значение в этих налоговых источниках играют местные налоги и сборы, имеющие по преимуществу городской характер и составляющие 1 милл. руб. Налоговые недомки включены в сметы в размере 206 тыс. руб.

В общем и целом, окружные бюджеты (включая и городские бюджеты) имеют по налоговым и неналоговым доходам по равной части (по 44,5⁰/₀); это распределение можно представить следующей сводной табличкой:

Б ю д ж е т ы:

Доходные источники.	Окружные.		Городские.		Всего.	
	Сумм.	%	Сумм.	%	Сумм.	%
Неналоговые	3244409	31,6 ⁰ / ₀	4544000	73,3 ⁰ / ₀	7788409	44,5
Налоговые	6003164	58,3 ⁰ / ₀	1763055	24,6 ⁰ / ₀	7766219	44,5
Прочие	1040464	10,1 ⁰ / ₀	870650	12,1 ⁰ / ₀	1911114	11,0
Всего	10288037	100 ⁰ / ₀	7177705	100 ⁰ / ₀	17465742	100 ⁰ / ₀

Расходы окружных и городских бюджетов.

Построение окружных бюджетов (с городскими) по расходной части по отдельным элементам можно видеть из следующей таблицы:

Статьи расходов.	Окружного значения.		Городского значения.		Итого.	
	Сумм.	‰	Сумм.	‰	Сумм.	‰
1. Общ. администрат. учрежд.	1599146	13,6	27888	0,4	1627034	8,3
2. Охрана общ. порядка	772156	7,0	321974	4,1	1094130	5,6
3. Органы юстиции	431266	3,5	137567	1,7	568833	2,9
4. Народное образование	5222869	44,0	2146498	27,5	7369357	37,5
5. Народное здравоохранение	1747615	14,5	906650	11,6	2654265	13,5
6. Соц. обеспечен. и органы труда	—	—	—	—	—	—
7. Коммунал. предприят. обществен. пользования	42023	0,5	220750	2,8	262773	1,3
8. Отделы коммуна. хозяйства	26150	0,3	1665596	21,3	1691746	8,6
9. Пути и средства сообщения	236273	2,1	13180	0,2	249453	1,3
10. Содержание помещений для войск	39155	0,4	107438	1,3	146593	0,7
11. Сельск. хозяйство	850974	7,0	65081	0,8	916055	4,7
12. Погашение задолженности	—	—	—	—	—	—
13. Образование зап. фонда	537666	4,3	287337	3,6	825003	4,2
14. Чрезвычайн. расходы	241726	1,7	1699669	21,7	1941395	9,9
Всего	11858304	100‰	7838796	100‰	19697100	100‰

Как видно из приводимой таблицы, в окружных и городских бюджетах по расходам на первом месте стоят расходы культурно-социальные, т.-е. группа народного образования, народного здравоохранения и социального обеспечения. Все эти расходы, вместе взятые, в окружных и городских бюджетах составляют: 59,6% по окружным и 42,1%—по бюджетам городов.

Административные учреждения составляют по округам довольно высокий процент—13,6%, если же к этому присоединить милицию и органы юстиции, то общий процент административных расходов составит еще выше и достигнет 24,1% т.-е. почти $\frac{1}{4}$ всех расходов по окружным сметам.

Удельный вес расходов по содержанию административных учреждений и в прежнее время на Урале являлся довольно высоким; так, в местных бюджетах 4-х губерний, составлявших территорию области, этой процент определялся в 25,8%,—высокий процент после автономных областей и северных самый губерний.

После произведенного районирования и сокращения штатов, как видим, все-таки относительная высота дороговизны административного аппарата осталась почти та же самая,—уменьшение в % в отношении во всяком случае самое незначительное.

Из административных расходов по городским бюджетам существенное значение имеет только милиция, составляющая 321,9, тыс. рублей (4,1%)—стоимость содержания всей городской милиции, находящейся на территории городов.

Очень большой процент удельного веса народного образования вполне понятен, так как вся заработная плата педагогическому персоналу находится на окружном бюджете, полное содержание школ II ступени, школ политграмоты, ликбезграмотности и т. д. ¹⁾.

В городских бюджетах эти расходы также составляют основную массу—27,5% по отношению к общему итогу всех расходов.

Обращают на себя внимание высотой расходов по содержанию отделы местного хозяйства, проходящие в городских бюджетах в размере 21,3%.

Если взять среднюю норму расходов по Российской Федерации, то она будет значительно ниже Уральской и для 58 губ. (включая сюда Ленинградскую и Московскую губернии, составляет всего—8,6%.

Несколько выше—средние нормы содержания коммунальных отделов в других Союзных Республиках—Украинской республике и в Закавказской Федерации.

Слияние функций прежних коммунальных отделов с Губ. СНХ-ми, несомненно, повлияло на удорожание содержания аппарата, но едва ли оно могло обусловить такое значительное увеличение расходов.

¹⁾ Примечание. Подробный перечень расходов см. выше.

Малым кажется удельный вес расходов на дороги и дорожные сооружения («пути и средства сообщения») — 2,1% в масштабе округов; принимая во внимание постоянные жалобы уральцев на плохое состояние дорог, можно было ожидать больших ассигнований средств на эти нужды.

Спроектированные размеры средств на сельское хозяйство в 850,9 тыс. руб. (7,0%) имеют достаточный удельный вес, во всяком случае, значительно превышающий средний процент по Российской Федерации—3,9%.

Большие размеры «чрезвычайных» расходов (на новое строительство) в сумме 1.699 тыс. руб. по городским бюджетам 21,7% всех расходов) и 241,7 тыс. руб. по окружным бюджетам вызывают опасения за реальность их выполнения.

Окружное районирование Урала и Сев.-Кавказского края.

Для более полной картины обзора по округу Урала небезинтересно сравнить уральское окружное районирование, а также окружной бюджет с произведенным районированием Северо-Кавказского Края (б. Юго-восточного района).

В новом административном делении Северный Кавказ представляется в следующем виде ¹⁾.

Округа и автономные области.	Число населения.	Число районов.	Число сельсоветов.
Донской	913000	12	153
Кубанский	1210000	18	186
Армавирский	672000	12	149
Майкопский	241000	5	71
Ставропольский	650000	10	126
Терский	630000	15	111
Миллеровский	450000	8	120
Морозовский	—	4	—
Сальский	342000	9	112
Черноморский	170000	—	—
г. Грозный	112500	—	—
Ад-Черкесск. обл.	112500	—	—
Карач.-Черкесск. обл.	149000	—	—
Чеченская »	310000	—	—
Кабард.-Балк. »	150000	—	—

¹⁾ Примечание: Все данные о Сев. Кавказе приводятся из бюджетных материалов, направленных в УМФ НКФ РСФСР. (Ориентир. бюджет на 1924—25 г.).

Всего по округам кроме автономных областей и г. Грозного, образовано 98 районов, 1.054 сельсовета с численностью населения в этих округах в 5.278 тыс. человек. Всего же населения по Северному Кавказу (без присоединенных от УССР Таганрогского и Шахтинского округов) составляет 6.069 тыс. человек, т.-е. примерно такое же число, как по Уралу (6.208 тыс.).

Если число рай-и сельсоветов возьмем для упомянутых 10 округов, то на округ в среднем, в сравнении с Уралом, придется:

	По Сев. Кавказ для 10 округ.	По Уралу для 15 округов.
Районов	10	14
Сельсоветов	105	214

Среднее число районов и сельсоветов по Уралу значительно более, чем по Северному Кавказу; на Урале эти деления значительно меньше, чем на Северном Кавказе.

Территория Северного Кавказа претерпела, в связи с районированием, значительные изменения. Большие области (Кубанская и Донская) разбиты на 8 округов. Губернии Терская и Ставропольская преобразованы в округа с незначительными территориальными изменениями.

В этих 10 округах образовано 98 районов вместо прежних 354 укрупненных волостей (неукрупненных волостей было в 1922 году—821).

Автономные национальные области, входящие в состав края, не изменили своей территории и сохраняют свои прежние деления.

Доходы окружных бюджетов Урала и Сев. Кавказа.

Для сравнения мощности окружных бюджетов Урала и Северного Кавказа приведем общие итоги их окружных бюджетов, расположив их в убывающем порядке.

П о д о х о д а м.

Округа Урала.	Суммы в тыс. руб.	Округа Сев. Кавказа.	Суммы в тыс. руб.
1. Свердловский	5.487,1	Донской	13.722
2. Пермский	3.268,0	Кубанский	12.760
3. Челябинский	2.250,1	Армавирский	4.790,6
4. Тюменский	1.975,6	Терский	3.683,6
5. Н.-Тагильский	1.826,0	Ставропольский	2.496,6
6. Ишимский	1.823,7	Черноморский	2.186,6
7. Шадринский	1.501,9	Шахтинский	1.712,8
8. Сарапульский	1.387,3	Таганрогский	1.676,9
9. Кунгурский	1.316,6	Майкопский	1.544,4
10. В.-Камский	1.213,0	Сальский	1.433,4
11. Курганский	1.129,6	Г. Грозный	1.185,1
12. Троицкий	1.045,4	Чоченская А. О.	1.139,5
13. Златоустовский	937,1	Донецкий	881,6
14. Тобольский	868,6	Карач. Черк. А. О.	568,7
15. Ирбитский	795,8	Морозовский	551,3
16. —	—	Каб.-Балкарск. А. О.	499,3
17. —	—	Ад.-Черкесск. А. О.	405,8

В виду трудности выделить по материалам Сев.-Кавказского края собственно окружные бюджеты и бюджеты окружных городов, сравнение дается в общих суммах окружных бюджетов.

В таком виде трудно сравнимы эти бюджеты: если откинуть для сравнения наиболее слабые и наиболее сильные бюджеты Урала и Кавказа (Донской, Кубанский, Свердловский, Пермский и округа, идущие дальше порядкового № 12, то получим следующие сопоставляемые размеры бюджетов:

	Для Урала.	Для Сев. Кавказа.
	В тысячах рубл.	
Средний размер окр. бюджета (с окр., гор. и районами)	1.546,9	2.184,9

Округ и район в Ур. об.

Таким образом, мы видим, что и средний окружной бюджет Северного Кавказского края все же является значительно более мощным, чем Уральский окружной бюджет.

Колебания же размеров бюджетов, как видно из приводимых данных по доходам, в обоих случаях очень большое.

Это доказывает, что равномерности при районировании и выделении отдельных округов получить не удалось и в результате получились округа очень мощные и округа очень слабые.

Расходы окружных бюджетов Урала и Сев. Кавказа.

Такую приблизительно картину мы видим и при сравнении расходной части:

По расходам.

Округа Урала.	Сумм. в тыс. руб.	Округа Сев.-Кавк. края.	Сумм. в тыс. руб.
1. Свердловский	5798, 1	Донской.	13772
2. Пермский	3524, 4	Кубанский.	12760, 8
3. Челябинский	2383, 4	Армавирский	4790, 6
4. Тюменский	2112, 3	Терский.	3976, 6
5. Н.-Тагильский. . . .	1965, 1	Ставропольский	3798, 7
6. Ишимский.	1073, 4	Черноморский.	2233, 7
7. Шадринский.	1729, 2	Шахтинский.	1712, 8
8. Сарапульский	1610, 9	Таганрогский	1676, 9
9. Кунгурский.	1549, 4	Сальский	1617, 4
10. В.-Камский	1427, 5	Майкопский	1544, 4
11. Курганский	1374, 7	Донецкий	1448, 5
12. Троицкий	1208, 7	Чеченская А О	1241, 5
13. Златоустовский . . .	1203, 5	г. Грозный.	1185, 1
14. Тобольский	1741, 4	Каб.-Балкар. А О . . .	1020, 7
15. Ирбитский.	948, 8	Кар.-Черкесск. А О . .	1006, 3
16. —	—	Морозовский	748, 1
17. —	—	Ад.-Черкесск. А О . . .	672, 8

Средний расходный бюджет округа Урала составит, таким образом (если исключить наиболее мощные и наиболее слабые бюджеты), 1.643 тыс. руб. в то время, как средний размер Кавказского округа составит 2.403 тыс. руб., т.-е. значительно более Уральского.

Дифференциация бюджетов Урала и Сев. Кавказа.

Дифференциация бюджетов Северо-Кавказского края несколько отличается от дифференциации Урала.

Эта дифференциация может быть представлена в следующем виде:

П о л о х о д а м (в процентах).

	Урал.	Сев.-Кавк. край.
Обл. (край) бюджет.	18,4%	8,2%
Окружн. значения	32,5	27,7
Окружн. гор. значения.	22,6	29,5
Район. значения (с район. город.) . . .	26,5	31,7
Заштатн. города	—	2,9
	100,0%	100,0%

П о р а с х о д а м.

	Урал.	Сев.-Кавк. край.
Обл. (край) бюдж.	13,1	5,9
Окружн. значения	34,7	27,6
Окружн. гор. значения.	23,0	27,8
Район. значения (с район. город.) . . .	29,2	35,6
Заштатн. города	—	3,1
	100,0%	100,0%

Как видно из этих сравнений, удельный вес одних и тех же бюджетов по Уралу и Кавказу далеко не одинаков. Прежде всего, обращает на себя внимание очень большой процент областного бюджета на Урале—18,4⁰/₀ по доходной и 13,1⁰/₀ по расходной части в то время, как на Кавказе он составляет всего лишь 5—8⁰/₀.

Бюджеты окружного значения на Урале значительно больше—32—34⁰/₀, чем на Кавказе, где они в доходной и расходной части общекраевого бюджета имеют одинаковый удельный вес—27⁰/₀. Наоборот, бюджеты городского значения Урала значительно меньше по сравнению с городскими бюджетами Кавказа.

Значение районных бюджетов на Кавказе значительно большее, чем на Урале.

Различия эти следует объяснить системой построения бюджетов на Урале и на Кавказе, а также мощностью Кавказских районов и городских центров.

Несмотря на значительные отступления в распределении доходных источников и предметов расходов между бюджетными единицами Север.-Кавказского края от территориального принципа—все же по нашему мнению следует признать, что приведенная выше дифференциация доходов и расходов на Кавказе более правильна, чем на Урале.

Районирование Урала и Украины.

Менее показательным представляется сравнение Урала с Украинской Республикой, в которой прошло только низовое районирование (район, округ, губерния) и отсутствует областное районирование.

Построение местного бюджета на Украине во многом отличается от построения на Урале. Прежде всего, следует отметить мощность украинских районных бюджетов, их значительный удельный вес в обще губернских бюджетах. Окружные бюджеты играют меньшую по относительному значению роль, чем районы.

Общую картину распределения доходов и расходов по бюджетам на Украине можно представить следующими данными, относящимися лишь к 6 губерниям УССР ¹⁾.

БЮДЖЕТЫ УССР.	Доходы.	Расходы.
	В процентах.	
Общегубернск. значения	13,8	14,4
Губ. города	16,0	14,6
Окр. значения	19,6	21,6
Окр. города	15,9	14,6
Районн. значения	33,7	34,6
Заштатн. город.	1,0	0,2
Итого	100,0 ⁰ / ₀	100,0 ⁰ / ₀

¹⁾ Позднейшие данные, вероятно, изменят эту картину, т. к. эти сведения относятся к ориентировочным бюджетам 6 губ. УССР., по которым имеется дифференциация бюджетов.

Что касается размеров окружных бюджетов на Украине, то размеры эти имеют значительные колебания, в зависимости от экономики губернии, величины и объема бюджетов.

Средним окружным бюджетом для средней мощности губернии Украины является бюджет в 1,309,7 тыс. руб. (по доходам) ¹⁾.

По другим губерниям, имеющим характер сельско-хозяйственных губерний, как Полтавской, размер окружных бюджетов несколько меньше, составляя 1,282,7 тыс. руб.

По губерниям же, имеющим промышленный характер, как Донецкая, этот объем среднего окружного бюджета несколько повышается—до 2.200 тыс. руб.

Средние окружные бюджеты по трем перечисленным губерниям Украины с отклонением в сторону увеличения и уменьшения по доходам и по расходам, видно из следующих данных:

П о д о х о д а м.

Губернии.	Средний размер окр. бюджета.	Колебания.	
		От (минимум).	До (максимум).
	В тысячах руб.		
Полтавская	1282,7	860,4	1963,3
Екатеринославская	1309,7	985,3	1687,6
Донецкая	2202,1	668,3	3213,3

П о р а с х о д а м.

Полтавская	1301,8	880,4	1963,3
Екатеринославская	1312,6	985,3	1687,6
Донецкая	2458,3	1455,7	3213,3

Сравнивая средние размеры окружных бюджетов Украины и Урала, видим, что эти средние бюджеты на Украине являются значительно более мощными, чем бюджеты Урала.

¹⁾ Губ. Екатеринославская.

Общие выводы и заключения по районированию округов Урала.

Какие же могут быть выводы по округу, этой новой административно- хозяйственной единице Урала?

Постараемся эти выводы обобщить, по крайней мере, для тех округов, которые комиссия посетила.

Основным вопросом, на который нужно ответить—это вопрос о том, в какой мере оправдалась организация округа, как административной и хозяйственной единицы с точки зрения местного хозяйства и местного бюджета.

1. С точки зрения хозяйственной — организацию округа следует признать правильной. Округ, имея значительно меньший объем хозяйства, лучше его учитывает, лучше приспосабливается к нуждам его и легче может направить плановую работу, чем в губернском масштабе.

2. Назначение Округа как административной единицы (если под этим следует понимать, главным образом, удобство управления), несомненно, оправдались. Управление сравнительно небольшим числом выделенных районов представляет, несомненно, больше облегчений, чем прежнему уезду с очень большим числом волостей.

Дальнейший процесс укрепления районного аппарата и хозяйства еще более облегчит работу округа и отразится на дальнейшем укреплении самого округа.

3. Округ недостаточно еще определился; возможно, что области придется пересмотреть границы округов и поднять вопрос об их числе с точки зрения приравнивания к уездам или губерниям—хотя бы по внешним признакам.

4. Форму, в которую выливается местная Уральская промышленность—форму трестирования в виде разного рода промышленных (с торговыми) объединений—«Комбинатов», «Промторгов» и т. п., еще нельзя окончательно считать вылившейся: эта форма управления промышленностью переживает свой организационный период, и еще рано подводить итоги.

5. Отразилось ли районирование на объеме окружных бюджетов,—этот вопрос стоит в теснейшей связи с аналогичным вопросом областного масштаба.

В округах, приобретших новое значение, как административных и хозяйственных центров, общий объем местных бюджетов сильно повысился. В качестве примера—Свердловский округ с гор. Свердловском: объем его сильно увеличился по сравнению с периодом до районирования.

Наоборот, в округах, утративших свое прежнее значение губерний с губернскими городами, объем местного бюджета сильно уменьшился. Если взять для примера только один город Пермь, утративший свое прежнее значение, то объем его городского бюджета сократился по сравнению с 1917 г. почти вдвое.

6. С точки зрения создания предпосылок для построения реального местного бюджета, следует сказать, что районирование имело, несомненно, положительное значение. Ряд отраслей местного хозяйства мог быть проработан значительно лучше лишь при условии районирования, например, школьная, агрономическая сеть и т. д. развертывалась более или менее при точном учете потребности районных исполкомов. Небольшой масштаб работы округа играл в данном случае положительную роль, позволяя охватить и учесть все наиболее основные моменты плановой работы.

7. Существенных сдвигов во взаимоотношениях отдельных элементов местных бюджетов округов констатировать не приходится. Районирование, как видно из анализа доходной системы окружных бюджетов, не увеличило удельного веса неналоговых доходов в бюджетах. В области расходов основную массу их составляют по прежнему социально-культурные потребности, занимающие почти три пятых (59,6%) всех расходов окружного значения.

8. На основании рассмотрения отдельных статей расходов окружных бюджетов необходимо констатировать тот факт, что районирование не принесло значительного удешевления стоимости административного аппарата. Относительное значение этих расходов по содержанию аппарата (общедминистративный, милиция, суды) остается попрежнему чрезвычайно высоким—почти $\frac{1}{4}$ часть всех расходов, т.-е. тот же удельный вес, что был и раньше. Причину этого явления нужно искать в сравнительно незначительном сокращении числа штатных единиц в связи с районированием, а также в увеличении заработной платы учреждений, состоящих на местном бюджете.

9. Высокий процент расходов на народное образование (44%) несколько не увязывается с вопросом удовлетворения в народном образовании и распределения сети культурно-просветительных учреждений по территории округа—между городом и сельскими местностями. Так, по Свердловскому округу, при наличии детей школьного возраста в 59.358 человек, в школах обучается всего лишь 23.374 человека, т.-е. удовлетворение в грамотности по округу составляет—38,9%.

Процентное удовлетворения грамотности сельских местностей значительно ниже, чем в городе.

10. Необходимо констатировать слабое отражение в окружных бюджетах местной промышленности. Во многих округах—неправильное исчисление промышленных фондов, а в некоторых округах—и полное их отсутствие.

11. На ряду с местной промышленностью, весьма слабо отражаются и доходы в местных бюджетах от местных земельных угодий. Самое разделение земельных имуществ на государ-

и местные до сих пор еще не может считаться окончательно законченным.

12. Процесс передачи районным Исполкомам всех предприятий и заведений, находящихся на территории районов и имеющих районное значение, окончательно еще не завершён. Впереди еще предстоит и округам и районам большая работа по учету и выявлению этих имуществ и передаче их рай-исполкомам.

13. Дифференциация источников доходов и предметов расходов по бюджетам округов содержит некоторые отступления от принципов территориальности: так, например, отчисления от единого сельско-хозяйственного налога, собираемого исключительно в сельских местностях в размере 20% идет на областные нужды, между тем, как округам приходится финансировать наиболее слабые районы из своих средств.

Необходимо совершенно ликвидировать это отчисление в областной бюджет и оставить все отчисления в районах.

14. Дифференциация бюджетов проведена повсюду в округах, включая выделение всех районных бюджетов.

Намечается тенденция к выделению сельских бюджетов в крупных селениях. Эту попытку мест, в качестве опытной, следует всецело поддержать.

15. В области нормализации расходов—округами проделана большая серьезная работа по установлению отдельных норм расходов. Следует, однако, констатировать значительные отступления в области нормирования заработной платы.

Введение областной субвенционной системы на заработную плату является совершенно лишним, затушевывающим истинное значение государственной субвенции в деле восполнения местам. Это явление в будущем следует изжить и придать этой помощи другую форму.

16. Из рассмотрения на месте—в округах и районах—отдельных отраслей местного хозяйства, а также финансовых планов комиссией установлена возможность и своевременность передачи некоторых расходов на плечи районных бюджетов. Эта нагрузка касается главных трех элементов—полного содержания школ 1 ступени в районах, лечебной помощи и содержания агрономических участков. РИК'и вполне по своему состоянию подготовлены к такой нагрузке, они должны быть полными хозяевами своего районного хозяйства. Соответственно нагрузке в расходной части районам должна быть передана и часть доходов из округов.

Такая разгрузка окружных бюджетов значительно уменьшит оперативную работу округов и даст возможность поставить плановую работу по регулированию местного хозяйства на должную высоту.

Район и сельсовет.

І. РАЙОН.

Возможно более глубокое изучение района, этой новой административно-хозяйственной единицы, явилось одной из основных задач Комиссии и выполнение этой задачи она уделила много времени. Для достижения намеченной цели необходимо было ознакомиться с районами, по возможности находящимися в различных условиях как по экономической своей основе, так и по размерам и степени близости к местным окружным центрам. Поэтому Комиссия в Свердловском Округе избрала для изучения 4 района: Перво-Уральский, как район чисто промышленный, с несколькими действующими заводами, районы Режевский и Егоршинский, как районы земледельческие, и Березовский район, как смешанный, в котором, кроме земледелия, сильно развиты кустарные промыслы. В Челябинском Округе Комиссия обследовала два района, оба земледельческих, но один из них Миасский, богатый район, расположенный недалеко от г. Челябинска, с многочисленным казачьим населением, хорошо обеспеченным землею, и Воскресенский район, отдаленный и от окружного города и от железной дороги, с чисто крестьянским населением. В Кунгурском Округе обследовано было два района—Ординский и Суксунский. Оба района чисто земледельческие, как и вообще все районы Кунгурского Округа, представляющего из себя типичный сельско-хозяйственный округ, и, наконец, в Нижне-Тагильском Округе Комиссия посетила Надеждинский район, интересный тем, что в его состав входит старый заводской центр Надеждинск с сильно развитой городской жизнью.

Всего, таким образом, Комиссией было обследовано 9 районов, при чем в каждом районе, помимо районного центра, Комиссия стремилась посетить один—два сельсовета.

Полученный материал является достаточно обширным, чтобы на основании его дать описание того, каким сложился сам район и как сложилась вокруг него жизнь деревни.

Район и укрупненная волость.

Когда говорят о районе, то нередко противопоставляют его укрупненной волости. Но так как и район и укрупненная волость представляют собою новые образования, то ясной формулировки этого различия обыкновенно не дается. Поэтому не бесполезно несколько остановиться на этой стороне вопроса. Количество населения не может служить каким-либо признаком различия, ибо, если район на Урале имеет в среднем 25—30 тыс. жителей, то и укрупненная волость, во взятых на поддержку Курской и Гомельской губерниях, имеет то же количество населения. Площадь района и укрупненной волости не характерны потому, что она связана с плотностью населения, и особые условия некоторых округов Урала характеризуют лишь эти условия и не могут быть относимы к признакам, характеризующим район, как административно-хозяйственную единицу.

И район и укрупненная волость образуются путем слияния воедино 3—4—5 волостей. Здесь обыкновенно и указывают на различие тех оснований, по которым производится группировка этих волостей, включение их в тот или другой район, и различие это усматривают в том, что при укрупнении волостей руководствуются, главным образом, удобствами административного характера, при организации же района в основу слияния волостей кладется принцип их экономического тяготения и единства. Однако, опыт районирования на Урале показал, что и при образовании районов и выборе районных центров решающим моментом являлось количество населения, радиус района, удобство путей сообщения, наличие или отсутствие средств связи (телефон, телеграф) и другие соображения административного свойства. Удобства же административного характера выдвинули требование, чтобы при образовании районов не производить, по возможности, дробления прежних волостей между отдельными районами, и там, где это требование нарушалось, там чаще всего и больше всего поступало жалоб населения на те или иные неудобства нового административного деления.

Единственным экономическим моментом, принятым для низового районирования, явилось запрещение дробить отдельные земельные общества между разными сельсоветами; здесь экономическая связь данной группы населения, объединенной общим землепользованием, предопределяла собою отнесение этой группы целиком к тому или иному сельсовету и району. Но и эта сторона вряд ли может быть характерной для Уральского района, так как хотя у нас и не имеется подробных сведений о порядке укрупнения волостей, но мы не сомневаемся в том, что и там дробление земельных обществ не имеет места.

В общем можно сказать, что по принципам, положенным в основание при формировании района, большой разницы между районом и укрупненной волостью нет.

Районный центр.

Районный центр—это в большинстве своем бывший волостной или заводский центр, иногда бывший уездный город. Так как для административного центра количество учреждений и число служащих в них предопределяет и удельный вес центра, то понятно, что для уездного города превращение в районный центр, в котором учреждений меньше, чем в уезде, влечет за собой известный упадок его, и, как одно из последствий, отлив из него части служащего люда, которому в нем нечего делать. Напротив того, для бывшего волостного центра превращение в центр 4-х волостей, неизбежно влечет за собою значительные изменения.

Прежде уезд дробился на самые разнообразные участки. В административном отношении он делился на волости. Милиция имела свое районное деление, народный суд—свои судебные участки; во врачебном отношении уезд делился на свои районы, агрономическая сеть была построена на своем делении, фининспектура также представляла собой свою сеть и т. д. и т. п. Уезд представлял собою пеструю чересполосицу всевозможных ведомств и учреждений, связанных с уездным центром, но не чувствовавших никакой связи ни между собою, ни с местной низовой ячейкой волости—Волисполкомом. И с другой стороны, и Волисполком не мог рассматривать всех этих должностных лиц как работников своей волости, ибо границы деятельности этих лиц выходили за пределы волости и не подавались учету и контролю со стороны Волисполкома. Ныне районирование произвело коренное изменение в этой системе. Не только прежнее волостное деление заменено делением районным, но то же самое районное деление положено в основу построения сетей всех административных и культурно-социальных учреждений. Все эти сети концами своими упираются в район. Мы имеем районную милицию, районного народного судью, районный комитет взаимопомощи, районного статистика, районную земельную комиссию, районного фининспектора, районного страхового агента, районного агронома, районного ветеринара, районную больницу и т. д. Не везде еще эта работа доведена до конца, а по отношению к некоторым учреждениям она и не будет произведена. Так, например, для участка народного следователя район слишком мал; организация лесничеств зависит не от районного деления, а от лесным массивов, охватывающих иногда и два и три района. Но это является во всяком случае исключением.

Вполне понятно, что все эти многочисленные районные учреждения сосредоточились в районном центре с группировкою вокруг районного исполкома и связались с последним в своей повседневной работе. Прежняя оторванность этих учреждений от главного руководителя местной жизни—ВИК'а—сменилась живым общением их как с РИК'ом, так и между собою, и это не могло не отразиться самым благотворным образом на деятельности этих учреждений.

Организационный период РИК'а.

Необходимо сказать, что РИК получил от прежней волости довольно плохое наследство: большинство общественных зданий, в виду отсутствия ремонта, пришло в полуразрушенное состояние, инвентарь поломанный и в минимальном количестве; касса была пуста, наличный технический персонал волисполкома в большинстве—весьма низкой квалификации, а состояние делопроизводства может быть характеризовано следующей картиной, наблюдавшейся нами в одном из РИК'ов: Секретарь РИК'а открыл шкаф и показал на нижней полке его в углу беспорядочную грудку бумаг—это были уцелевшие остатки делопроизводства бывшей волости.—«Это то, что волисполком не успел скурить на цыгарки»,—пояснил секретарь.—Чтобы иметь возможность работать, РИК'у прежде всего пришлось позаботиться о своем собственном устройстве: подыскать и приспособить помещение, приобрести необходимую мебель, завести средства передвижения для раз'ездов по району, подобрать технический аппарат своей канцелярии. Наконец, РИК'у нужно было хорошо ознакомиться со своим районом, ибо в большинстве случаев члены РИК'а были люди новые, на новом месте и при том с новым техническим аппаратом. Ни о каком хозяйственном плане в первый организационный период не могло быть и речи: «надо было заложить фундамент» говорил нам один из председателей РИК'а.

Райисполком.

а) Выборный состав.

Урал официально районировался с 1 января 1924 г. Однако к этому времени успело сорганизоваться только несколько опытных районов, все же остальные районы начали функционировать с апреля 1924 г. Во время посещения Урала настоящей Комиссией прошли уже перевыборы и Комиссии пришлось иметь дело уже с новым составом РИК'ов. Но из ознакомления с материалами РИК'ов и распросов выяснилось, что и до перевыборов, со времени образования района в апреле 1924 г., несмотря на краткость периода, в выборном

составе РИК'ов происходили перемены. Перевыборы же, как общее правило, повели за собою замену председателя РИК'а новым лицом и обычно также перемены в составе других членов РИК'а. Устойчивости аппарата, обеспечивающей преемственность в работе, таким образом, не наблюдается. Президиум РИК'а, состоящий из председателя и двух членов, в огромном своем большинстве составляют люди приезжие, не местные, городского типа. Если в районах заводских, по всему своему укладу жизни близких к условиям городской жизни, члены РИК'а, принадлежащие к городскому типу, попадают в знакомую сравнительно среду и могут быстро ориентироваться, то нельзя сказать того же про районы чисто крестьянские, где глубокое знание бытовой и хозяйственной стороны деревенской жизни безусловно необходимо и где отсутствие этого знания, с одной стороны, неизбежно влечет ошибки, а, с другой стороны, не остается незамеченным для зоркого крестьянского глаза и вряд ли служит к укреплению авторитета РИК'а в крестьянской массе.

Таким образом приходится отметить две отрицательные стороны существующего положения с выборным составом—его сильную текучесть и то, что в нем недостаточно или даже совсем не представлено местное крестьянство.

Эта оторванность от местной жизни может быть характеризована следующей выдержкой из отчета Кунгурского Окрика окружному съезду советов за 1923/24 г.: «РИК'и страдают декретоманией и стремятся издать постановления или обязательные постановления непременно от своего имени и непременно регламентировать такие нормы общественной жизни, которые ни по хозяйственным, ни по культурно-бытовым условиям невыполнимы—во-первых, а во-вторых, совершенно не вызываются жизнью. Пристрастие к изданию постановлений можно объяснить лишь чрезмерным увлечением РИК'ов предоставленными им административными правами и штрафной политикой, преследующей цели пополнения бюджетов, а не борьбой с антисоциальными явлениями».

По своему служебному стажу председатели РИК'а имеют за собою несколько лет работы на ответственных должностях по партийной, профессиональной и советской линиям и должность председателя РИК'а является для них следующей ступенью их служебной лестницы. Из распределения обязанностей между членами РИК'а необходимо отметить неудачный опыт Кунгурского Округа, который для соблюдения экономии исключил из сметы штатную должность заведывающего Райфинчастью, возложив исполнение ее на одного из выборных членов РИК'а. Между тем заведывание Райфинчастью, требуя, с одной стороны, специальной подготовки и познаний, с другой стороны вполне поглощает служебное время одного человека и потому член РИК'а, обремененный еще другими

многочисленными обязанностями, оказался не в состоянии справиться с этим делом. В результате циркуляры Окрфо оказывались непрочитанными, требования не выполнялись, отчетность запаздывала и Окрфо лишено было возможности принять какие-либо меры, так как выборный член РИК'а ему не подчинен. Все эти отрицательные стороны в связи с неудобством замещать должность, требующую специальных познаний, лицом выборным, такими познаниями в большинстве случаев не обладающим, привели Кунгурский Округ к убеждению о необходимости иметь заведующего райфинчастью особого, по назначению Окрфо, хотя и по соглашению с РИК'ом. В заключение отметим, что выборный состав РИК'а получает в среднем месячное содержание в размерах: председатель РИК'а—60 р. и члены РИК'а—55 р. Ставки эти для большинства районов надо признать довольно высокими, в виду большой дешевизны местной жизни и при общем пониженном уровне крестьянского обихода вызывают в крестьянстве мысль, что деньги, которые она платит на местные нужды, расходуются недостаточно экономно.

б) Технический аппарат РИК'а.

Технический аппарат РИК'а колеблется в разных районах в зависимости от количества населения, а также и от постановки дела. Для сравнения приведем данные по трем посещенным Комиссией районам:

Должность.	Свердл. окр. Перво-Урал. район 34 тыс. душ.		Челяб. окр. Воскресен. район 26 тыс. душ.		Кургунск. окр. Ордин. район 38 тыс. душ.	
	Чис- ло.	Оклад.	Чис- ло.	Оклад.	Чис- ло.	Оклад.
I. Секретариат.						
Секретарь	1	60	1	41—58	1	36—96
Делопроизводители:						
Стола общего	1	25—20	1	19—25	1	16—80
» ЗАГС'а	1	25—20	1	17—05	1	14—88
» Земельного	1	31—50	1	19—25	2	16—80
» Военного	1	25—20	1	23—10	2	14—88 16—80

Должность.	Свердл. окр. Перво-Урал. район. 34 тыс. душ.		Челяб. окр. Воскресен. район 26 тыс. душ.		Курганск. окр. Ордин. район. 38 тыс. душ.	
	Чис. ло.	Оклад.	Чис. ло.	Оклад.	Чис. ло.	Оклад.
Стол Наробраза.	1	22—50	1	19—25	—	—
Райстатистик	1	31—50	—	—	—	—
Машинистка.	1	22—50	1	15—40	2	14—88 16—80
Регистратор	1	19—80	1	13—75	1	12
Сторож	1	10—80	1	6—60	1	7—20
Рассыльный	1	10—80	—	—	1	7—20
Итого	11	285 р.	9	175р.23к.	12	190р.08к.
II. Райфинчасть.						
Заведующий райфинч.	—	—	1	55	—	—
Бухгалтер.	1	65	1	41—25	1	36—96
Кассир	1	41—40	1	25—30	1	16—80
Стол сметный.						
Ст. счетовод.	1	37—80	1	34—38	1	20—16
Счетовод.	1	31—50	1	19—25	1	20—16
Стол налоговой.						
Счетовод.	1	31—50	1	25—30	—	—
Делопроизводитель	1	31—50	1	25—30	1	16—80
Итого	6	233р.70к.	7	225р.78к.	5	110р.88к.

Должность заврайфинчастью не везде введена и с ее введением, по нашему мнению, нет необходимости иметь особого бухгалтера. В некоторых районах имеется политпросвет-организатор. Для раз'ездов некоторые РИК'и держат лошадей и тогда имеется особый конюх.

Первое, что бросается в глаза при ознакомлении с техническим персоналом РИК'а, это необыкновенная его текучесть. Продолжительность службы определяется даже не месяцами, а неделями. Если изредка и попадаете служащий, сидящий давно, это по большей части бывший волостной работник. Затем вторая особенность: большинство служащих—люди приезжие и нередко издалека. Объясняется это, прежде всего тяжелыми условиями службы и, сравнительно, малым вознаграждением. Всякий местный житель, если он имеет хотя небольшую хозяйственную опору, не находит интереса в службе. «Дрова буду возить, и то больше заработаю, и притом сам себе хозяин»—заявляют они. Большинство служащих, исключая работников более высокой квалификации (бухгалтер, секретарь и проч.), люди молодые, нередко присланные на службу с ближайшей городской биржи труда. Только молодой человек, не имеющей семьи, и может существовать на 15—20 р. в месяц. Чуть только ему предоставится случай устроиться получше, он кидает эту службу и переходит на другую. С другой стороны, и квалификация этих работников такова, что наделает он ошибок и упущений, РИК потеряет терпение и расстанется с ним. Так и кочует этот типичный канцелярский пролетариат и потребуется время, пока он рассортируется и осядет, наконец, прочно по своим местам.

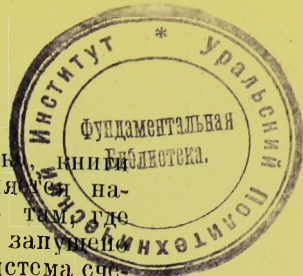
Постановка дела в РИК'е.

а) Канцелярия РИК'а.

Почти во всех РИК'ах секретари их служат уже давно, представляя этим исключение по отношению к остальным служащим. Этим объясняется, что делопроизводство РИК'а обычно находится в хорошем состоянии. Бумаги распределены по делам, подшиты в хронологическом порядке, в большинстве РИК'ов имеется пишущая машинка и наиболее важные бумаги и доклады переписаны на ней. Канцелярия снабжена законами, получает «Известия» Московские и Облисполкома. Вообще с внешней стороны делопроизводство производит хорошее впечатление.

б) Райфинчасть.

Другое впечатление производит постановка дела в райфинчастях. Это объясняется тем, что организованы они всего в августе 1924 г. и не везде успели подобрать соответствующий персонал. Там, где сразу удалось найти хорошего бух-



галтера, там дело налажено, документы в порядке, книги ведутся правильно, а некоторое опоздание объясняется напряженной работой по приему сельхозналога. За то там где бухгалтера все время менялись, там счетоводство запущено и привести его в порядок будет не легкой задачей. Система счетоводства введена везде предусмотренная Наказом НКФ. Она проста и понятна и в небольших РИК'ах, где, с одной стороны, объем хозяйства не велик, а с другой стороны, бюджет не позволит платить хорошие деньги бухгалтеру и заставляет поэтому довольствоваться дешевым «бухгалтером», там эта система счетоводства вполне отвечает своему назначению. За то в РИК'ах, с более сложным и крупным хозяйством, где притом должность бухгалтера занята лицом, действительно знающим бухгалтерию, там чувствуется уже неудовлетворенность этой простой системой счетоводства и сами бухгалтера высказываются за желательность введения простой американской бухгалтерии, которая имеет то преимущество, что дает возможность быстро ориентироваться в наличном состоянии кассы и счетов. В Свердловском округе Окрфо решил в виде опыта ввести «американку» во всех райфинчастях, так как в этом округе удалось уже подобрать для райфинчастей соответствующий служебный персонал.

Помещение кассы в РИК'ах обыкновенно отделено решеткой. Для хранения денег имеется или денежный несгораемый шкаф или такой же сундук. Особая охрана в лице милиционера ставится только в период сбора сельхозналога, когда в кассе накапливаются большие суммы. Но в общем РИК старается эти деньги не задерживать и отправлять в округ. При наличии почтового отделения деньги сдаются в последнее, в противном случае их отвозит один из членов РИК'а. В начале бюджетного года, когда поступает главная масса местных доходов, надбавка к сельхозналогу, в РИК'е образуется некоторая свободная наличность. В тех местах, где кооперация работает хорошо, там РИК помещает свои деньги в кооперативы на текущий счет, обеспечивая себе наблюдение за ходом дела тем, что в состав правления вводит своего члена. В заводских районах, где кооперация работает в кредит, на векселя, и где потребители уплачивают за товар заводскими талонами, там у РИК'а нет гарантии в том, что он сможет получить своевременно нужные ему деньги, и потому деньги свои в кооперацию он не помещает. Проверку своей кассы РИК делает обыкновенно раз в месяц, о чем в некоторых РИК'ах и делается соответствующая надпись в книгах. В тех РИК'ах, в которых счетоводство уже наладилось, приходилось встречать и особые инвентарные книги для учета инвентаря как самого РИК'а, так и подведомственных ему учреждений. По мере приобретения нового инвентаря, таковой записывается в соответствующие книги.

в) Хозяйственная часть РИК'а.

В области хозяйственной на РИК'е лежит забота о содержании в порядке и о снабжении топливом, освещением, продовольствием и проч. всех общественных учреждений района. Здесь наблюдается различная постановка дела. В иных РИК'ах сам РИК все закупает и поставляет. Для этого в составе канцелярии РИК'а выделяется один служащий, «завхоз» или «хозяйственник», который по указанию РИК'а и выполняет всю эту техническую работу по снабжению. Нужно впрочем оговориться, что это касается только тех учреждений, которые находятся в административном центре района, в сельсоветах же все хозяйственное обслуживание учреждений производится самими сельсоветами, которые представляют РИК'у свои расчеты на необходимые расходы, и, по утверждению их РИК'ом, получают соответствующие авансы. Исключение составляют иногда детдома, которые, хотя и расположены в сельсоветах, но снабжаются самим РИК'ом. В других местах и в центре района каждое учреждение само заботится о приобретении и заготовке необходимых ему продуктов. Так, больница получает аванс и сама закупает продовольствие, освещение и проч. Заготовка дров для учреждений центра обыкновенно централизуется, так как лес получается бесплатно из лесов местного значения, разрабатывается РИК'ом и развозится по учреждениям. В момент посещения Урала комиссия могла удостовериться, что учреждения были своевременно обеспечены топливом и в достаточном количестве, чего, между прочим, не было в прошлую зиму, когда, по заявлению врачей и учителей, приходилось мерзнуть. Снабжение школ учебниками производится РИК'ом, получающим книги из Окропо, точно так же, как медикаменты получают из центрального окружного склада, куда обычно за ними ездит или врач или фельдшер.

Работа канцелярии РИК'а.

Чтобы уяснить существо той работы, которую выполняет канцелярия РИК'а, необходимо напомнить, что непосредственного общения с населением РИК почти не имеет. Выдача всех справок и ведение записей по актам составления, выдача всевозможных удостоверений, первичный учет всякого рода, все это сосредоточено в сельсоветах. В РИК рядовому жителю идти не за чем. И если в первый период после районирования в районных центрах не было учреждено особых сельсоветов, то очень скоро РИК постарался освободиться от той мелкой ежедневной работы, которую несет сельсовет, образовав последний и в центре района.

Таким образом, канцелярии РИК'а приходится иметь дело только с учреждениями: с окружными с одной стороны, и со своими, районными, с другой. Казалось бы для этого нет необходимости в такой громоздкой канцелярии, которую мы имеем в РИК'ах. Но эта канцелярия не только существует, но перегружена работой и перегруженность эта все растет. В Режевском РИК'е Свердловского округа число входящих и исходящих бумаг за время с 17 декабря 1923 г. по 15 октября 1924 г. было: входящих 4.952, исходящих—5.094; с 15 октября по 3 декабря 1924 г. число входящих бумаг достигло 1.176, исходящих—1.331, при чем необходимо отметить, что все отправленные в сельсоветы распоряжения, циркуляры и прочие бумаги общего для всех сельсоветов содержания идут за одним номером. Бумажный поток явно растет.

Виновником этого роста являются прежде всего окружные учреждения, из которых в РИК сыпется целый дождь запросов, циркуляров и требований всевозможных сведений и обзоров отчетного характера, и весьма обширных и сложных статистических данных. Чтобы ответить на эти запросы РИК должен в свою очередь запросить сельсоветы и вот бумажный дождь в канцелярии РИК'а размножается по числу сельсоветов и рассылается по последним. Таблицы тех статистических сведений, которые требуют от РИК'ов окружные отделы нередко таких размеров, что для их обозрения необходимо иметь особую большой стол, а дробность и обилие всяких данных таковы, что при самом благосклонном отношении к статистике, невольно рождается вопрос: кому и для чего нужны эти сведения? Особенно выделяется склонностью к таким подробным сведениям Окроно, и когда приходилось на местах в РИК'ах видеть, какого труда и времени требовало заполнение огромных таблиц сведениями, вряд ли для чего-либо нужными, и когда вместе с тем оказывалось, что то же Окроно удосужилось учебные программы и пособия разослать по школам только к концу ноября, и когда в РИК'ах заявляли, что купленные для школ географические карты лежат в Окроно без движения второй месяц, так как там не соберутся их распаковать, то невольно напрашивается мысль, что канцелярщина заела там живое дело. Вот эта канцелярщина грозит убить живое дело и в РИК'ах. В другом РИК'е в обширной табели срочных донесений, между прочим, стояло ежемесячное сообщение сельсоветами сведений о прибыли и убыли скота. Давать эти сведения для сельсовета, в котором нередко несколько тысяч жителей, далеко нелегкая задача, если, конечно, не брать их с потолка. На вопрос члену РИК'а, по столу которого поступали эти сведения, для чего они нужны, оказалось, что он сам не знает, для чего они собираются, но собираются они давно уже и подшиваются к делу. Среди выборного состава РИК'ов много деятелей уездного масштаба и им трудно сразу изменить

привычные методы своей работы. Поэтому и приходится в РИК'ах еще слишком часто сталкиваться с уклоном в сторону администрирования и командования в ущерб хозяйственной работе, руководству и содействию. Опасность бюрократизма для РИК'ов весьма реальна и ставит под угрозу значение всей реформы. Если РИК будет сидеть в своем центре, заботиться об его благоустройстве и рассылать циркуляры и предписания по своим сельсоветам, то это можно было делать и в уездном центре, и разница была бы в том лишь, что циркуляры надо было бы размножать в большем числе экземпляров, и и весь аппарат был бы меньше и стоил бы дешевле.

Связь РИК'а с округом.

Уже указано, что из окружных учреждений в РИК поступает масса всяких запросов, требований разных сведений и проч. Ежемесячно РИК обязан представлять в округ обширный информационный доклад (около 60 пунктов), в котором частью содержатся такие вопросы об изменениях в некоторых отраслях хозяйства, наличность которых в течение месяца с трудом может быть отмечена, а с другой—требующие общих характеристик, едва ли посильных работникам районного масштаба. Председатель РИК'а периодически дает личный отчет окружному исполкому, и сам получает необходимую информацию. Но эта информация относится, так сказать, к области «большой политики», руководства же со стороны округа в повседневной работе РИК'а и сельсоветов, помощи чисто технической, почти не наблюдается, и более выгодно в этом отношении выделяются лишь финансовые органы, которые по своей линии снабжают низовой аппарат и инструкциями и руководствами и формами и бланками, созывают с'езды бухгалтеров и посылают чаще инструкторов. В этих органах, если и имеется также некоторый излишек в требованиях отчетности, то все же в меньшей степени, чем в других отделах Округ'а.

А между тем низовые органы нуждаются именно в технической помощи, они ждут, чтобы округ их научил, как нужно подойти к тому или иному вопросу, что именно и как нужно сделать. Всякого рода циркуляры и инструкции имеют, конечно, свое значение, но все-таки главное, что необходимо,—это наглядное обучение, нужно живое инструктирование на месте. И этого пока еще очень мало, и то, что имеется, не всегда удовлетворительно. На местах жалуются, что те немногие инструктора, которые приезжают из округа, по методам своей работы напоминают не инструкторов, а ревизоров, любящих находить какие-либо упущения, но уклоняющихся от практической помощи и руководящих указаний в мелких, но необходимых вопросах повседневной работы инструктируемых

ним учреждений. И уклоняются они потому, что, повидимому, они сами недостаточно компетентны в своей области. Ясно, что окружные отделы еще не обеспечили себя достаточным количеством и надлежаще подготовленным инструкторским персоналом.

С другой стороны, наблюдение над работой РИК'а и особенно сельсоветов показывает, что весьма много времени и рабочих сил уходит на воспроизведение однородных по содержанию бумаг, удостоверений, квитанций и т. п. И в низовом аппарате, где лицо, носящее звание «делопроизводителя», выводит буквы иногда буквально «в поте лица своего», потеря времени получается громадная. Задача механизации делопроизводства путем выработки однородных типов бланков, ведомостей и проч., изготовления их типографским путем и снабжения ими низового аппарата должна явиться той необходимой помощью со стороны округа для своей периферии, которая должна быть оказана возможно незамедлительнее.

Эта механизация делопроизводства, затем критический пересмотр окружными отделами объема требуемых ими сведений и, наконец, изменение методов работы самими РИК'ами, даст возможность сократить канцелярский аппарат РИК'а до минимальных размеров.

Имущество Района.

а) Жилые здания.

Имущественный фонд РИК'а в общем довольно мал. Прежде всего коммунальные здания. На Урале очень много муниципализированных домов, оставшихся после владельцев, бежавших при отступлении Колчака. Казалось бы этот жилищный фонд мог бы служить источником хороших доходов для районного бюджета. Однако в действительности получается следующее положение. В административном центре района здания эти целиком уходят под различные районные учреждения и, таким образом, исключаются из числа доходных статей. В сельсоветах имеются здания, могущие быть сданными в аренду, но за то там нелегко найти лиц, желающих и могущих платить арендную плату. Нередко, в большие здания РИК вынужден пускать бесплатного жильца, чтобы предохранить дом от расхищения, платного же найти нельзя. В общем доходы от жилищного фонда имеются очень небольшие.

б) Торговые помещения.

Тожe можно сказать и о торговых помещениях. В ином районном центре вся базарная площадь обставлена каменными лавками и амбарами, свидетельствующими о том, что

Когда то здесь кипела торговая жизнь. Теперь частной торговли нет, одно или два помещения заняты кооперативной лавкой, кое-где в торговом помещении устроена изба-читальня, библиотека, клуб и т. п.; все же остальные помещения пока пустуют. И если это наблюдается в районном центре, то тем более трудно сдать торговое помещение в сельсовете. Надо отметить, что пустующие строения постепенно разрушаются как от времени, так и от расхищения, и в районных бюджетах встречается нередко доход от продажи негодного имущества в несколько тысяч рублей и, по выяснению, оказывается, что это доход от продажи на снос муниципализированных строений, пришедших в негодность и не могущих быть восстановленными за отсутствием средств у РИК'а. Таким образом строения дают району небольшой доход и надеяться на увеличение этого дохода не приходится.

в) Земли.

Второй категорией имущества являются земли, леса и оброчные статьи. Ясности в этом вопросе пока еще не видно. Разграничение земельных имуществ еще не закончено, землеустройство также находится только в стадии организации и потому в большинстве РИК'ов нет совсем или имеются лишь небольшие земельные участки, которыми он распоряжается и извлекает из них какой-нибудь небольшой доход. Когда в бюджет одного района окружная бюджетная комиссия внесла доход в сумме 8.000 руб. от земель, считая 8.000 десятин по 1 рублю за десятину, то в РИК'е об'яснили: «теоретически, по расчетам, мы знаем, что у нас должно быть до 8.000 десятин свободной земли, но где эта земля, этого мы не знаем, и узнаем только тогда когда землемер переделит всю землю и выделит эти 8.000 десятин. Работа эта большая, требует больших денег и скоро ее не сделать». Такое же положение и в других РИК'ах. Несомненно, что это положение временное. Так как земля будет отведена каждому земельному обществу и последнее будет хозяином своего земельного запаса, то в распоряжение РИК'а поступит только земля, оставшаяся после этого распределения свободной. В местах малоземельных такого излишка не будет, в тех же округах, где земли много и применяется переложная система земледелия, там вряд ли в скором времени можно получить много дохода со свободных земель, если население и свою землю не имеет возможности использовать полностью, главным образом, из-за отсутствия инвентаря живого и мертвого.

г) Леса.

Точно также, если в местном бюджете на 1924/25 г. мы встречаем доходы от лесов местного значения, то надо смотреть на них как на явление временное и не совсем правильное. Дело

в том, что леса подлежат передаче в распоряжение земельных обществ, и предназначены для бесплатного снабжения населения топливом и строительными материалами. Плату можно взимать лишь в размере, покрывающем издержки по охране лесов. Поэтому можно сказать, что эти леса должны выбыть из состава имущества РИК'а.

д) Предприятия.

Остаются еще промышленные предприятия. Все почти мелкие предприятия округа передали районам. По большей части это—мельницы, крупорушки, маслобойки, лесопилки, кожевенные заводы и проч. Часть их бездействует, часть эксплуатируется самим РИК'ом, часть сдана в аренду. Ознакомление с предприятиями, эксплуатируемыми РИК'ом, не оставляет впечатления хозяйственной постановки дела, а общее положение этой категории имущества достаточно характеризуется тем, что по местному бюджету на 1924/25 г. средний доход от промышленности составляет на район менее 2.000 руб. По мере хозяйственного под'ема страны появятся организации и лица, желающие взять в аренду предприятия с сохранившимися постройками и оборудованием, и тогда эта бездоходная ныне часть консервированных предприятий внесет в бюджет района известный доход, но опять таки на особенно широкие перспективы здесь рассчитывать нельзя, так как сохранившихся предприятий немного, и аренда не принадлежит к числу быстро растущих доходов. Конечно, можно бы предположить, что РИК мог бы извлекать из них доход путем непосредственной их эксплуатации, но предприятия эти в большинстве таковы, что не могут оправдать содержание особого управляющего, и дают доход только тому владельцу или арендатору, который участвует в них сам своим личным трудом и трудом членов своей семьи. К тому же всякое предприятие требует еще особого оборотного капитала, которым РИК'и не располагают.

Все эти соображения приводят к тому убеждению, что подвести прочную финансовую базу под районное хозяйство путем развития доходов от принадлежащих РИК'у имуществ невозможно и что весьма распространенное ныне мнение о широких доходных возможностях, скрытых в так называемых «неналоговых» доходах, принадлежит к числу тех заблуждений, которым своевременно уже быть отвергнутыми. Само собой, что это несколько не исключает необходимости для РИК'а использовать возможно полнее то имущество, которым он располагает.

Местное хозяйство.

К местному хозяйству района мы отнесем благоустройство населенных пунктов, дороги и пожарное дело. Эти три отрасли всецело относятся к ведению самого района, забота

о них относится к его прямой обязанности, но состояние районного бюджета таково, что фактически ничего почти в этих областях не делается. Пожарные обозы имеются почти во всех поселениях и обслуживаются самим населением, которое на собственные средства и поддерживает их в исправности. Но в общем состоянии этих обозов плохое, нужен не только ремонт, но и обновление инвентаря. Дороги и мосты находятся в самом невозможном состоянии, но средств на их ремонт район не имеет. Настоящее положение хуже прежнего; в «натуральный» период местного хозяйства дороги и мосты все-таки чинились или посредством «субботников» или на средства, собранные путем самообложения. Теперь крестьяне, уплачивая надбавку на местные нужды к сельхозналогу, прекрасно понимают, что значит эти «местные нужды», и категорически отказываются от всяких других жертв, заявляя, что свою долю они уже уплатили, и что на эти деньги должны быть исправлены и дороги. Надбавка к сельхозналогу лучше всяких циркуляров и декретов убила те широкие «самообложения», которые так губительно подрывали крестьянское хозяйство, и если они и сохранились в пределах сельских обществ, то в скромных размерах, на какие-либо неотложные мелкие нужды деревни, при чем они являются там действительно добровольной складчиной.

Связь с сельсоветами.

Если РИК является мозгом района, то веления этого мозга должны передаваться на периферию, в сельсоветы и дальше. Организация этой передачи при больших Уральских расстояниях стоит не дешево и содержание ямщины стоит крупным расходом в бюджетах районов. Ямщина эта обслуживает при разъездах должностных лиц района: РИК, милицию, врачей, агрономов, сельсоветы и проч. Согласно договорам, заключенным с РИК'ом, ямщики обязаны не только возить должностных лиц, но развозить и почту. Благодаря организованному кольцевому движению почты корреспонденция очень быстро и планомерно попадает в сельсоветы, а оттуда уже через уполномоченных сельсоветов или сельских исполнителей пересылается в поселения.

Культурно-социальные учреждения района.

Вопрос о постановке в районах дела народного образования, здравоохранения и социального обеспечения очень широк и выходит за пределы настоящего очерка, тем более, что в разных округах встречаются слишком большие различия в этих отраслях. Мы остановимся только на том, что связано с районом, с объемом прав и обязанностей РИК'а, с его фи-

пансовыми возможностями и что является общим для всех районов. Отметим, между прочим, что сразу бросается в глаза: районный центр во всех отношениях обеспечен лучше. Школы, медицинские пункты, ветеринарные пункты и проч. в центре имеют помещения лучше приспособленные и отремонтированные. Число школ в центре района таково, что все желающие дети были приняты в школу. То же наблюдается и в сельсоветах, где деревня, в которой находится сельсовет, имеет школу и обеспечена ею на 100%, а за то другая деревня школы не имеет и за дальностью расстояния не имеет возможности посылать в школу ни одного ребенка. И если статистика говорит, что в данном районе удовлетворено школой 40% детей школьного возраста, то надо иметь в виду, что эти 40% распределяются далеко неравномерно. Если исключить эту неравномерность, то в общем надо сказать, что свою обязанность по хозяйственному обслуживанию культурно-социальных учреждений РИК выполняет вполне удовлетворительно и та цель, которая преследовалась при замене далекого уезда более близким районом, а именно—приближение к местному хозяйству органа, им ведающего, в данном случае была достигнута и дала желаемые результаты. Если и встречаются перебои и недочеты в снабжении школ учебными принадлежностями, больниц—лекарствами и т. п., то в большинстве случаев это зависит не от упущений РИК'а, а от скудости имеющихся в его распоряжении средств. Но тем более резким несоответствием выступает то, что главная двигательная сила культурно-социальных учреждений—служебный персонал наробраза, здравоохранения, агрономии и ветеринарии находится не в ведении РИК'а, а органов окружных, еще более далеких, чем были уездные органы. Расширение прав РИК'а в смысле предоставления ему возможности влиять на подбор персонала, на его перемещение, отпуска и лучшее использование, является естественным дальнейшим шагом для придания организации РИК'а известной целостности и законченности. Передача зарплаты всего этого персонала с окружного бюджета на районный является необходимой мерой в ближайшем бюджетном году. Предлагаемое расширение прав РИК'а не исключает регулирующей и планирующей роли окружных органов, за которыми может быть сохранено право утверждения постановлений РИК'а по вопросам о персонале.

К числу культурно-социальных потребностей населения относится социальное обеспечение. Забота об инвалидах и семьях красноармейцев отнесена на районный бюджет, но во многих районах на это нет никаких ассигнований. Предполагается, что им окажут помощь комитеты взаимопомощи. Последние, однако, как общее правило, владат жалкое существование. Средства их слагаются из самообложения, обыкновенно натурального, и из доходов с отведенной пм в каждом

сельсовете земли, десятии по 20 приблизительно. Как используется эта земля, видно из следующего отзыва крестьян: «лодыри, друг на друга сваливают работу, посеять-посеяли, а сняли бурьян, только хлеб на посев извели». Печальнее еще то, что часть своих скудных средств комитеты расходуют на содержание своего аппарата. «Сами себя кормят», не без горечи заявил нам один инвалид, получивший в течение 1½ лет в виде помощи 2 пуда проса. Обновить состав комитетов, влить в них деятельные и общественные элементы—должно составить одну из задач РИК'а, но вместе с тем необходимо было бы изыскать в бюджете средства на помощь инвалидам.

Районный бюджет.

Средний объем районного бюджета составляет на Урале около 40.000 р. По отдельным районам сумма эта сильно колеблется.

В большинстве районов составление бюджетов началось снизу; сельсоветы представили в РИК сметы своих расходов, РИК присоединил сюда расходы районного значения и получил расходную часть районного бюджета. Сумма получилась несоответственно высокая; районы, бюджеты которых в конечном итоге выражались в 40—50 тысяч, первоначальные предположения свои исчисляли в 120—150 тысяч. С одной стороны, имело значение и то, что слишком много нужд назрело на местах, но главная причина в таком размахе заключалась в том, что основа доходной части районного бюджета—сумма надбавки к сельхозналогу, составляющая нередко более 50% всех доходов района, не была заранее известна РИК'у и последний не мог планировать своих расходов в пределах определенных доходов. Бюджеты эти подверглись переработке в округе, при чем последний, в своем стремлении возможно полнее использовать финансовые возможности самого района, несколько увеличил размер неналоговых доходов и в результате доходная часть районного бюджета стала до известной степени нереальной. При посещении районов членам комиссии приходилось постоянно слышать заявления о нереальности тех поправок, которые были вносимы округом, но вина в том лежала также и на самих РИК'ах, которые были очень мало знакомы со своими бюджетами. Вообще говоря, детальное знание своего районного бюджета встречается в РИК'ах как редкое исключение и необходимость вести хозяйство в строгих рамках этого бюджета еще недостаточно твердо усвоена РИК'ами. Внедрение в РИК'ах бюджетной дисциплины, борьба с ее нарушениями составит нелегкую задачу для окружных органов.

Районный бюджет 1924—25 г., вполне обслуживая административный аппарат района, лишь до некоторой степени

обеспечивает культурно-социальные потребности населения и почти совершенно не обслуживает его хозяйственных потребностей. Изыскать сколько-нибудь значительные новые средства внутри себя район не может и, следовательно, дальнейший рост бюджета находится в прямой зависимости от суммы тех налоговых источников, которые ему будут переданы. С этой точки зрения приходится подходить и к передаче районному бюджету зарплаты всему обслуживаемому район персоналу. Так как речь идет не о создании нового персонала, а о передаче персонала существующего и получающего уже зарплату по другому, окружному бюджету, то весь вопрос заключается в том, чтобы, передавая зарплату, отобрать от окружного бюджета и передать районному—равноценные источники доходов. Ставить это в зависимость от того момента, когда районный бюджет достаточно окрепнет и получит необходимую для этого финансовую базу, как это выдвигается иногда в виде возражения против передачи зарплаты районному бюджету, представляется непонятным, равно как представляется лишенным всяких оснований опасение, что такая передача произведет «потрясение» всего окружного бюджета.

В области доходных возможностей районного бюджета на местах приходилось сталкиваться с вопросом участия в расходах райбюджета и той части населения, которая по закону освобождается от уплаты сельхозналога, а следовательно, и от надбавки к нему на местные нужды. Особенно остро чувствуется ненормальность существующего положения в районах фабрично-заводского типа, где от уплаты сельхозналога освобождена большая половина населения. Так в Перво-Уральском районе Свердловского округа из 8.011 хозяйств освобождено 4.568 хозяйств, в Режевском районе того же округа в селе Режи из 1.281 дворов уплачивает сельхозналог только около 100. Ненормальность существующего положения сознается и самими неплательщиками. При посещениях районов и советские и партийные органы указывали на то, что необходимо было бы внести какой-либо корректив в существующее положение.

Ничто так ярко не характеризует того, насколько создание района приблизило население к своему общественному хозяйству, как то знание местного районного бюджета, которое приходилось наблюдать среди рядового крестьянства. Иногда получалось впечатление, что сами члены РИК'а не знают его столь детально.

Во время перевыборов советов доклады о местном бюджете выслушивались с самым жгучим интересом, вызывали массу вопросов и замечаний. На районном съезде советов при обсуждении бюджета выступали десятки ораторов и вместо казенных трафаретных фраз раздавался живое слово, разгорался горячий спор. Сознание того, что районный бюджет,

это «наш» бюджет, крепко проникло в крестьянскую массу. По отношению к уездному бюджету этого чувства не было, и возникновение его есть прямой результат районирования.

II. С Е Л Ъ С О В Е Т.

Значение районирования.

При посещении сельсоветов на вопрос о том, довольно ли население районированием и в чем именно преимущества нового положения, приходилось наталкиваться на ответы самые противоположные. В одном сельсовете заявляли, что районированием очень довольны, в других затруднялись указать какую либо разницу и на более настойчивые вопросы прямо отвечали, что разницы большой не видят. Разгадка этому очень проста. Там, где укрупненный сельсовет занял место прежней волости, при чем весьма часто не произошло изменений ни в территории, ни в населении, там в сущности говоря переменялась только вывеска волисполкома на вывеску сельсовета. Новый сельсовет получил почти полностью права прежней волости по ведению актов состояния, по выдаче всяких удостоверений и проч., получил столь ценимую населением «печать», право на которую имела прежняя волость, но не имел прежний сельсовет, и естественно, что население перемены и не заметило. Там же, где новый сельсовет учрежден вне прежнего волостного центра, там получилось несомненное приближение к населению органа, равноценного прежней волости и при дальности расстояний на Урале это приближение оценивается населением, как положительный результат районирования. Для характеристики того, в какой степени это приближение совершилось, укажем на Перво-Уральский район, в котором вместо прежних 4 волисполкомов было создано 13 сельсоветов. Но из изложенного с несомненностью явствует, что если бы одновременно с районированием укрупненные сельсоветы не получили расширенных прав, то районирование не приблизило бы власть к населению, а чрезвычайно отдалило бы ее.

Объем прав и обязанностей сельсовета регулируется положением о сельсоветах, утвержденным ВЦИК'ом 16 октября 1924 г., а до этого регулировался особым положением о сельсоветах для Уральской области, весьма близким к ныне действующему.

Число населения.

При образовании сельсоветов предполагалось, что в состав его должно входить не менее 800 душ населения, но в исключительных случаях бывали случаи и меньшего числа

населения. Из обследованных сельсоветов для примера можно указать на Пышминский завод Березовского района с 506 душ, и поселение Кенчурку Перво-Уральского района, с 96 душ населения, где пришлось образовать особый сельсовет, так как оно расположено в далекой лесной глуши, за десятки верст от ближайшего сельсовета и за 90 верст от районного центра. С другой стороны, встречались сельсоветы с населением свыше 4.000 душ: Билимбаевский, Перво-Уральского района—4.167 душ, и Глинкинский, Режевского района,—4.269 душ. В среднем, надо считать, на сельсовет приходится 1.500—2.000 душ. Сельсоветы с населением в 3.000—4.000 душ это по большей части бывшие волости, переименованные лишь свои вывески.

Штат сельсовета.

Когда производилось районирование, то ясного представления о том, во что выльется будущий сельсовет, не было и при проектировании штатов штат сельсовета механически определен был в 2 штатных единицы: Председатель и Секретарь. На этом было основано между прочим первоначальное предположение, что районирование сократит число штатных единиц управленческого низового аппарата. Но жизнь очень скоро начала вносить свои коррективы и в Глинкинском сельсовете мы встречаем уже 4 штатных единицы: председателя, секретаря, делопроизводителя и сторожа, а в Билимбаевском сюда присоединяются уже заместитель председателя и переписчик. Если прежний неукрупненный сельсовет мог обходиться без канцелярии, то теперешний, выполняющий функции прежней волости, нуждается в особом помещении и, следовательно, в самом небольшом сельсовете является необходимость в стороже, который охранял бы здание, поддерживал чистоту, топил бы его и т. д. Теперь, когда расширенный объем обязанностей сельсовета закреплён за ним постановлением 16 октября 1924 г., жизнь потребует почти во всех сельсоветах учреждение должности делопроизводителя. И сейчас уже приходилось видеть, что аппарат сельсовета работою перегружен до чрезвычайности. Помимо удовлетворения непосредственных нужд населения по справкам, записям и проч., ему приходится вести и военный и земельный и хозяйственный учет, он же обязан давать те первоначальные статистические данные, которые в таком изобилии и разнообразии требуются через РИК вышестоящими органами. Наконец, он же ремонтирует общественные здания, дороги, мосты, снабжает топливом учреждения в своем участке, руководит пожарной охраной и проч. Хотя вся хозяйственная сторона районного хозяйства лежит на РИК'е и последний является хозяином

ном районного бюджета, но фактически РИК дает только авансы сельсовету и контролирует затем правильность произведенного расхода.

Выборный состав.

В общем надо сказать, что обязанности председателя сельсовета столь велики, что он занят с утра до ночи, не зная ни будней, ни праздников. И если относительно технических работников сельсовета можно повторить то же, что выше говорилось о работниках РИК'а, то выборный состав сельсовета заслуживает того, чтобы на нем несколько остановиться. Обыкновенный крестьянин, ведущий среднее хозяйство, не может занять должности председателя сельсовета, ибо, это прежде всего повлекло бы за собой разорение его хозяйства. Жалованье, которое обычно получается председателем сельсовета, колеблется в зависимости от величины сельсовета и других причин в среднем от 18 до 25 руб. в месяц. Деньги эти не могут возместить человеку его разорения и поэтому найти желающего на эту должность не так легко. Бывший заводский рабочий, которого выбресило обратно в родную деревню сокращение производства, демобилизованный красноармеец, не могущий заняться своим хозяйством, наконец, крестьянин, разорившийся по какой-либо причине, — вот откуда комплектуется выборный состав сельсоветов. В одном сельсовете, в котором не нашлось среди местных людей никого подходящего на должность председателя, выписали такого с ближайшей городской биржи труда из числа безработных союза совработников. Когда кандидат приехал, собрался сход: «посмотрели мы на него, видим, как будто человек хороший, ну, единогласно и избрали его председателем» — об'яснили нам на наш недоуменный вопрос, как попал к ним совсем посторонний человек в председатели сельсовета.

Уполномоченные сельсоветов.

В больших селениях, далеко отстоящих от центра сельсовета, имеются платные уполномоченные, которые поддерживают связь данного селения с сельсоветом и несут обязанности, предусмотренные действующим положением. В некоторых районах эти уполномоченные получают жалованье по 10 руб. в месяц по районному бюджету, в других местах формально они служат бесплатно, но на деле оплачиваются населением на началах самообложения. Без этой оплаты нельзя было бы найти желающих занять эту должность, так как в большом селении работа уполномоченного требует много хлопот и отнимает много времени. Помимо работы административной, ему приходится нести работу хозяйственную: если

в этом селении имеется школа или фельдшерский пункт, то и ремонт этой школы и хозяйственное обслуживание ее фактически лежит на этом уполномоченном, хотя и под общим руководством председателя сельсовета. В малых селениях уполномоченные служат бесплатно, на началах общественной повинности. В виде уполномоченных возродился, собственно говоря, под другим названием прежний сельсовет; прежняя волость получила вывеску сельсовета, а прежний сельсовет сжался до одного уполномоченного. И если институт уполномоченных рассматривать как самый низший этаж советского аппарата, то надо признать, что прежний неукрупненный сельсовет имел больше корней в крестьянской массе. Теперь же боковые корешки обрублены, оставлен только главный корень.

Сельский бюджет.

Прежняя волость плохо вела свое волостное хозяйство. Мы, правда, выше уже указали, что за это нельзя всецело вину относить на ее счет. Но во всяком случае факт имеется налицо: с учреждением района и введением районного бюджета местное хозяйство на территории бывших волостей стало поправляться. Сказать, что оно уже совсем наладилось, как по существу, так и по технической его постановке далеко еще нельзя. Если сейчас РИК, получив от сельсовета смету на расходы и проверив ее, выдает сельсовету под отчет аванс на эти расходы, то РИК проверит затем способ израсходования и вряд ли возможно допустить, чтобы сельсовет израсходовал деньги не на то назначение, на которое он получил их. Расходование аванса не требует со стороны сельсовета никакого особого счетоводства, кроме самой простой записи, а, следовательно, вполне доступно наличным канцелярским силам сельсовета. В некоторых районах сделали попытки не то, чтобы создать особый сельский бюджет, но дать сельсовету некоторый простор в расходовании сумм и результат получился отрицательный. В одном районе сельсовет, которому было доверено хозяйство детдома, сделал громадный перерасход, в другом районе сельсовет произвольно увеличил расходы по зарплате на свой аппарат и нарушил весь бюджетный план. Но во всяком случае отсутствие особого сельского бюджета даст возможность РИК'у быстро ликвидировать эти ненормальности.

К вопросу о сельском бюджете приходится подходить с двух сторон: с точки зрения пользы, которую принесет местному хозяйству создание сельского бюджета и с точки зрения затруднений, которые создадутся для его правильного функционирования. Как на положительную сторону указывают обычно на то, что создание сельского бюджета заинтере-

ресует сельсовет в изыскании внутри себя разных неналоговых доходов и заставит его в лучшей мере использовать свои сельские имущества. Отрицать некоторого значения за этим доводом нельзя, но, с другой стороны, мы уже указывали выше на то, что надежды на эти неналоговые доходы сильно преувеличены, а, с другой стороны, сознание того, что районный бюджет это—«наш бюджет», что его рост увеличивает возможность лучше удовлетворять потребности деревни, уже проникло в крестьянство и создает достаточную заинтересованность в выявлении и усилении возможных источников дохода для районного бюджета.

Что касается затруднений, создающихся при введении сельского бюджета, то прежде всего нужно опасаться отсутствия бюджетной дисциплины. Если и в РИК'ах наблюдается сейчас отступление от бюджета и данные об исполнении бюджета за прошлый год свидетельствуют о крупных перерасходах по содержанию аппарата в ущерб расходам по хозяйственному обслуживанию населения, то тем более можно ожидать таких отступлений в сельсовете, где нет при том коллегиальности РИК'а, а председатель сельсовета является единоличным распорядителем кредита. Правда, можно возложить на РИК функции финконтроля по отношению к сельскому бюджету, но тогда надо сказать, что та форма финконтроля, которая существует ныне, когда деньги находятся в руках у РИК'а и он даст их сельсовету только на определенную надобность, является формой более надежной. Затем введение сельского бюджета потребует ведения сельсоветом счетоводства, а это неизбежно повлечет за собою потребность в более квалифицированном, а, следовательно, и более дорогом служебном персонале. Поэтому введение сельского бюджета как общей меры представляется нам не только несвоевременным, но и вообще нежелательным. Исключение может быть допущено лишь для крупных селений, заштатных городов и проч., где их финансовая мощьность позволяет иметь достаточно квалифицированный аппарат, где сложность и объем местного хозяйства диктуют необходимость создания обособленного хозяйственного целого и где мелочная опека далекого районного центра была бы вредной для здорового течения их хозяйственного развития.

Режевский и Егоршинский районы Свердловского округа.

(Обследование производили 4, 5 и 6 декабря 1924 г. Члены Комиссии т. т. Р ж е в с к и й и М о и с е е в).

Режевский район.

Режевский район образовался 1-го декабря 1923 года из пяти прежних волостей: Глинской, Ленеvской, Липовской, Режевской и Черемисской. Указанные волости вошли целиком (без изменения границ) в состав образованного района. Население района, по последним данным (компания по сельхозналогу), достигает 33241 чел.

Главным занятием жителей является земледелие, за исключением села Режа, в котором находится не работающий свыше 10 лет железнодорожный завод и население которого, прежде занятое работой на заводе, в настоящее время занимается отхожими промыслами, в небольшом количестве находит работу на небольших местных фабриках (красочная) и на находящися верстах в 40 Егоршинских копах; среди населения Режа много пенсионеров (инвалидов труда, бывших рабочих завода). Земледелием, и то в качестве подсобного промысла, занимается незначительная часть населения Режа (из 1281 дворов с населением 5346 чел. число крестьянских дворов 46, привлеченных же к уплате сельхозналога около 100).

На территории района в настоящее время имеется 14 сельских сельсоветов, возбуждено ходатайство об образовании 15-го сельсовета—Колташевского.

До районирования на той же территории было 32 сельсовета.

Центром района является село Реж, в коем помещаются райисполком и главнейшие учреждения района: лечебница, управление милиции, агроном, районная библиотека, школа—семилетка, профессионально-техническое училище. Реж, бывший местом пребывания волысполкома, а ранее Режевского волостного правления и крупным заводским поселением, естественно, и до районирования являлся центром тяготения окружающих селений, сосредоточением торговли и проч., а потому, став районным центром, мало изменил свою физиономию.

Расстояния сельсоветов от районного центра колеблются от 5-ти верст (Останкинский сельсовет) до 40 верст (Марковский сельсовет). Установившаяся издавна привычка жителей окружающих сравнительно удаленных селений обращаться по своим делам в Реж делает менее чувствительным для них отдаленность теперешнего районного центра. С округом сообщение поддерживается по железной дороге—до станции Реж, около 3-х верст; имеется телеграфное сообщение. Связь с сельсоветами осуществляется посредством имеющихся в районе 4-х почтовых отделений, при чем удачно составленные маршруты доставки почты в отделения дают возможность обслуживать все сельсоветы (почта по пути следования оставляется в сельсоветах). В настоящее время устраивается телефонная связь, которая должна установить связь сельсоветов с районом и между собой; расходы на сооружение телефонной связи, достигающие по сметным предположениям до шести с половиной тысяч рублей, отнесены на районные бюджеты 1923—24 и 1924—25 г. г.

При раз'ездах должностные лица (райисполком, сельсоветы, агроном, врачи и т. д.) пользуются ямщиной. Договоры с ямщиками в прошлом году в подавляющем числе случаев были заключены с оплатой из средств, извлекаемых путем самообложения. В настоящем году оплата ямщины отнесена на районный бюджет. Ограниченность средств вынуждает райисполком значительно сократить число заключаемых договоров. В некоторых случаях райисполком, не заключая с ямщиками договоров, выдает в распоряжение председателей сельсоветов небольшие суммы на оплату при отдельных поездках обывательских подвод. Заметно стремление райисполкома, в целях уменьшения расходов, упорядочить раз'езды путем точного установления как круга лиц, имеющих право на оплату раз'ездов, так и надобностей, по коим эти раз'езды могут производиться.

Управленческий аппарат.

Организация райисполкома представляется в следующем виде:

а) президиум, состоящий из 3-х членов (до последнего времени было 4 человека), оплачиваемых за счет окружного бюджета.

б) Секретарь.

в) Технические сотрудники.

Д е л о п р о и з в о д с т в о распределяется по 4 столам, находящимся в непосредственном заведывании членов исполкома; 1) о б щ и й с т о л — в составе двух делопроизводителей, одной машинистки и одного регистратора; кроме того к общему

же столу причислен делопроизводитель, исполняющий все поручения по коммунальным и дорожным делам («хозяйственник»).

2) Стол пароброза—один делопроизводитель, один политпросвет-организатор. Стол этот выделен в отдельную единицу в связи с развитием сети по политпросвету.

3) Земельный стол—один делопроизводитель.

4) Военный стол—один делопроизводитель.

Финансовая часть, также находящаяся в непосредственном заведывании члена исполкома, разделяется на два стола и кассу. Распределение работ между столами страдает значительной неопределенностью.

1) Стол налоговый—один делопроизводитель и два счетовода (из них один в распоряжении фининспектора).

2) Стол сметный—бухгалтер и два счетовода.

3) Касса—один кассир.

Кроме перечисленных лиц при райисполкоме состоят один сторож, два рассыльных и один конюх.

Список должностей с указанием получасмых окладов указан в прилагаемой таблице *).

Работа райисполкома.

Перечисленные штаты следует признать достаточными для выполнения работы, возложенной по положению на райисполкомы, что подтверждается и заявлениями сотрудников. Обратившая на себя внимание комиссии значительная перегруженность отдельных работников должна быть отнесена к двум моментам: чрезвычайному обилию сведений и обзоров отчетного характера, требуемых округом, и сложной технической постановке некоторых отраслей делопроизводства и учета.

Так, например, требуется представление ежемесячного информационного отчета по весьма обширной и широкой программе (около 60 пунктов), включающей частью такие вопросы об изменениях по некоторым отраслям хозяйства, наличность копх в течение месяца с трудом может быть отмечена, а с другой стороны, требующие общих характеристик, составление которых едва ли по силам работникам обычного районного масштаба. С другой стороны, установленная техника производства отдельных операций учета весьма сложна. Так, например, при поступлении сумм, относящихся частью к доходам районного бюджета и частью окружного—пишутся два отдельных приходных ордера: при отсылке в Окрфо документов, относящихся к окружному бюджету, составляются весьма сложные расчеты и описи, несмотря на то, что сущность операций легко может быть усмотрена из самих доку

*) См. приложение в конце статьи.

ментов. Перегруженность работой, по существу посторонней для района, тяжело отзывается на сотрудниках, не могущих не сознавать, что им приходится делать не то, что нужно, и не так, как это нужно. Такие намеки можно было уловить при беседах с сотрудниками. Незаметно для себя, райисполком начинает усваивать такую же манеру и по отношению к сельсоветам.

Показательно количество входящих и исходящих бумаг, имеющее несомненную тенденцию к дальнейшему возрастанию: с 17-го декабря 1923 г. по 15-е октября 1924 г. было входящих 4952, исходящих 5094; с 15-го октября т. г. по 3-е декабря число входящих бумаг достигло 1176, исходящих 1331. Для правильной оценки этих цифр необходимо принять во внимание, что все отправленные в сельсоветы распоряжения, циркуляры и прочие бумаги, общего для всех сельсоветов содержания, идут за одним номером.

Бюджет.

Бюджет на 1924—25 бюджетный год сведен по доходам в сумме 83129 р. и по расходам в сумме 87481 р.; при утверждении бюджета он не был сбалансирован. Райисполкому предложено было сбалансировать бюджет в процессе исполнения. Не подлежит сомнению, что райисполкому удастся этого достигнуть. Общая сумма неналоговых доходов занимает скромное место в общей сумме ожидаемых поступлений—19095 р.—из общей суммы 83129 р. или 22,85%, но, несомненно, что в процессе исполнения процент этот значительно снизится. При этом, как будет подробно указано в дальнейшем, все неналоговые источники учтены полностью и рассчитывать на выявление новых источников неналоговых доходов нет оснований. Главную роль в доходной части бюджета играют поступления от надбавок к государственным налогам и сборам—всего 53.972 р., что составит 64,92% всех поступлений. Совершенно ничтожную роль играют «местные налоги и сборы»—всего 1438 р., при чем и эта ничтожная сумма не является вполне реальной.

Общее впечатление таково: доходная смета является вполне реальной, исчислена она с некоторым запасом—«по-хозяйски», при чем исполком отлично учитывает, по каким статьям он не дополучит и по каким статьям будут излишки.

То же можно сказать и о расходной части бюджета. Общая сумма расходов, повидимому, будет близка к предположенной, но в процессе исполнения произойдет значительное увеличение расходов по одним статьям сметы при одновременном уменьшении расходов по другим статьям сметы.

Несомненный перерасход будет по всем хозяйственно-операционным статьям, исчисленным на основании «норм», предложенных округом.

Не подлежит сомнению, что если бы району была предоставлена большая самостоятельность при составлении бюджета и, в частности, возможность оказывать влияние на установление норм, а также были бы известны заранее точно размеры надбавок, то район, при его несомненно хозяйственном подходе и весьма близком знании всех деталей районного хозяйства, смог бы составить бюджет вполне реальный не только в целом, но и в отдельных его частях.

Исполнение бюджета, хранение сумм.

Исполнение бюджета протекает нормально, и хотя никаких расходных расписаний, ни месячных, ни квартальных не составляется, но все же расходы укладываются в размерах средних месячных потребностей. Задолженности по зарплате нет. Более того, замечается в довольно широких пределах выдача авансов. Хотя общая сумма ежемесячно выплачиваемой зарплаты по фактическим окладам ниже фонда зарплаты, предусмотренного в бюджете, но РИК несет значительные расходы по оплате сверхурочных работ. Для хранения поступающих денежных сумм имеется нестораемый шкаф. Суммы сельхозналога каждые три дня пересылаются почтой в отделение государственного Банка на текущий счет Окрфин-отдела. Суммы окружного бюджета пересылаются еженедельно в Окрфо преимущественно с «оказией»; свободные денежные суммы своего бюджета райисполком помещает на текущие счета местной кооперации, при чем тщательно следит за положением дел тех учреждений, в которых находятся его деньги.

Проценты по суммам, находящимся на текущих счетах, составят приблизительно около 200 руб. в год.

Районное хозяйство.

Объем районного хозяйства весьма незначителен. В ведении райисполкома находятся: сельско-хозяйственные мастерские при профтехническом училище и небольшая мельница, сданная в аренду кредитному товариществу за 500 р. в год. Получение этой арендной платы, по заявлению райисполкома, весьма проблематично. Имеется остаток нераспределенного покоса, сданный в аренду за 1000 пудов сена. Доходы от лесов местного значения, эксплоатируемых путем отпуска крестьянам лесных материалов по таксам, утвержденным ОКРЗУ, исчислены в сумме 9000 р. РИК считает эту сумму преувеличенной. Для охранения лесов имеется лесная стража в составе 14 сторожей, из которых один старший, расходы по содержанию коей отнесены на районный бюджет; действительный расход на содержание стражи составит около двух с половиной тысяч рублей.

В непосредственном заведывании райисполкома состоит 139 зданий—домов жилых и под учреждениями райисполкома, складов и торговых помещений. В это число не вошли здания, занятые школами и лечебницами, которые исполком считает принадлежащими округу; почти все торговые помещения в сельских местностях сданы в аренду кооперации: в Реже из 60 торговых помещений занято только 10, жилые дома в сельских местностях сданы в аренду большей частью служителям культа. В Реже много домов стоит незанятыми вследствие отсутствия спроса на квартиры. Доходы от эксплуатации этих имуществ исчислены в сумме 3520 руб., на ремонт предположено израсходовать тысячу руб., главным образом, на ремонт помещений занятых детскими домами и райисполкомом. Ремонт торговых помещений и складов не производится, хотя по состоянию их ремонт является необходимым, так как РИК не считает целесообразным производить затраты на поддержку имущества, которое не может быть использовано. Доходы от учебных мастерских при профтехнической школе в сумме 1165 р. предположено обратить на переоборудование и улучшение мастерских.

Сказанным исчерпывается весь объем районного хозяйства. На территории района не имеется никаких промышленных предприятий, кроме упоминавшегося выше железоделательного завода, прекратившего работу свыше 10 лет тому назад, и небольшой фабрики красок Уралхима. Поэтому и не возникает вопроса о передаче предприятий из ведения округа в ведение РИК'а. Нет также и земельных имуществ окружного значения. В поисках новых источников доходов РИК останавливается на мысли об использовании в той или иной форме для районного бюджета доходов от разработки фосфоритов и минеральных красок на крестьянских землях. В заключение обзора местного районного хозяйства необходимо констатировать объективную скудость его и отсутствие перспектив на развитие в будущем, так как несомненно леса местного значения, по передаче их сельским обществам, не будут служить в той же мере источником дохода для районного бюджета.

Противопожарная охрана.

Дело противопожарной охраны в районе можно признать поставленным более чем удовлетворительно. В каждом селении имеются пожарные машины и бочки, в крупных селениях по несколько машин. Почти всюду имеются специальные пожарные сараи. В самом Реже пожарный обоз состоит из 11 машин и 24 бочек. Наличие такого большого обоза объясняется тем, что его состав был пополнен пожарным обозом, принадлежащим ранее заводу. Заметна большая любовь населения к делу про-

тивопожарной охраны. К сожалению, напряженность бюджета не позволяет расходовать значительные суммы на поддержание в порядке существующих обзоров. На текущий год по бюджету ассигновано на противопожарную охрану 4021 р.

Дорожное дело.

Дорожное дело находится в весьма неудовлетворительном состоянии. Дороги значительную часть времени в течение года являются почти непроезжими, мосты пришли в полную негодность. По районному бюджету было предположено израсходовать 100 р. на ремонт двух мостов и 1935 р. на постройку одного нового моста через речку. Ремонт двух мостов произведен, что касается постройки нового моста, то от нее придется повидимому, отказаться, так как предположенная РИК'ом сумма на новое строительство настолько сокращена округом, что будет израсходована целиком на расходы по сооружению телефонной сети.

Новое строительство.

Новое строительство сосредоточено исключительно на сооружении районной телефонной сети, упомянутой выше; кроме того, в бюджете имеется ассигнование на починку тротуара (100 р.) и устройство на базаре общественной уборной (фактически израсходовано 96 р.).

Народное образование.

Всего в Режевском районе имеется 36 селений, в коих расположено 26 школ 1-й ступени, 1 школа семилетка, 1 школа крестьянской молодежи и 1 профтехническая школа.

Общее число учащихся составляет 2612 человек; в школах 1-й ступени—2245, в школе-семилетке—239, в школе крестьянской молодежи—56 и в профтехнической школе—72.

Общее число преподавателей составляет 66 человек и 3 руководителя (профтехническая школа).

Средний радиус района, обслуживаемого школой, 2 версты; наибольшее расстояние от школы—8 верст.

Из учреждений политпросвета имеются: 1 районный клуб в Реже, 8 изб-читален (предполагается открыть еще 3), 1 районная библиотека, 8 лик-пунктов; курсов для взрослых нет. Точных сведений о числе детей школьного возраста не имеется. При числе населения в 33241 общее число учащихся составляет—7,9‰, что дает основания полагать, что потребность в школе удовлетворяется полностью.

Это и подтверждается заявлением райисполкома, что отказов в приеме в общем не было. Следует оговориться, что такое мнение не разделяется всеми сотрудниками райисполкома. По

мнению некоторых из них (политпросвет-организатора) имеется значительный процент детей, оставшихся за дверьми школы. При опросах во время обследования сельсоветов это обстоятельство не подтверждалось.

Снабжение школ учебниками и учебными пособиями нужно признать неудовлетворительным. То же можно сказать и относительно снабжения детских домов одеждой, бельем и обувью. Учреждения политпросвета развиваются весьма интенсивно; удачно подобранный персонал много делает для вовлечения населения в работу в этой области. Интерес к чтению несомненно большой; взрослое население интересуется больше всего специальной популярной литературой по сельскому хозяйству, что особенно сказывается в тех селениях, в которых заметна тяга к переходу к улучшенным формам сельского хозяйства. Заметен интерес и к техническим вопросам (огнестойкое строительство). Молодежь спрашивает революционную беллетристику, иллюстрированные журналы. К сожалению, надо признать, что подбор книг в библиотеках при избах-читальнях совершенно не соответствует запросам читателей: из 2000 книг Глинкинской библиотеки фактически читаемых едва ли найдется 150.

Руководство делом народного образования в районе находится вне сферы влияния РИК'а и целиком сосредоточено в Окроно; осуществляется оно, главным образом, бумажным путем—многочисленными и подробными циркулярами, длительной перепиской по выяснению отдельных частных случаев и недоразумений, требованиями сложной и подробной отчетности и т. п. Непосредственное руководство путем посещения инструкторов почти не наблюдается (за год—два, три случая). Личный персонал (назначения, перемещения, отпуска) также всецело в ведении Окроно. Суммы для уплаты зарплаты получают делегатами и расходуются по ведомостям без всякого участия РИК'а. Такое устранение РИК'а от участия в руководстве народным образованием и сведение его к роли простого передатчика распоряжений Окроно вызывает недовольство РИК'а, находящего, что предоставление ему возможности влияния как на подбор учительского персонала, так и на перемещение в пределах района, дало бы возможность лучше использовать имеющийся состав и значительно способствовало бы приближению педагогического персонала к крестьянским массам. Опыт в области работы политпросвета, в который РИК'у удалось, если не юридически, то в порядке договоренности, завоевать себе больше прав, по мнению РИК'а, вполне подтверждает такие притязания.

Народное здравоохранение.

В Режевском районе имеются две лечебницы, одна—в Реже, другая—в селе Черемисском и два фельдшерских амбулаторных пункта—в Липовке и Клевакине, находящиеся на расстоянии около 16 верст от Режевской лечебницы; выездных пунктов нет.

Режевская лечебница обслуживает только свой район; Черемисская—частью селения соседнего Невьянского района. Число штатных коек в Режевской лечебнице—30, в Черемисской—20. Из 30 штатных коек Режевской лечебницы—16 госпитальных, 12 заразных и 2 родильных. Персонал Режевской лечебницы состоит из 14-ти лиц медицинского персонала и 16 технического. Аналогичных сведений по Черемисской лечебнице получить не удалось.

Снабжение медикаментами и перевязочным материалом, по словам врача, удовлетворительно.

Статистических данных о работе лечебниц в районе не имеется: есть случайные сведения по отдельным месяцам, при чем за последний отчетный месяц—сентябрь—число амбулаторных посещений в двух лечебницах было 4229, в том числе повторных 1860. Число родов в год в Режевской лечебнице достигает 450. По словам врача, в Реже 99% всех родов происходит в лечебнице. Профессиональными болезнями являются: катарр дыхательных путей и глазные болезни—среди рабочих местной красочной фабрики. Весьма распространены венерические заболевания, главным образом, сифилис. Точной статистики заболеваний сифилисом получить не удалось, но, по словам врача, тенденция к его распространению несомненна. Имеются села (Каменка), в которых число сифилитиков доходит чуть не до 80%. Самое ужасное то, что за последнее время распространяются заболевания венерическими болезнями среди юношеского и почти детского возраста. Весьма нередки заболевания в возрасте 12—14 лет, при чем число передачи сифилиса половым путем за последнее время возрастает. Если сифилис имел большое распространение и в довоенное время, то гоноррея, получившая также большое распространение, является наследием военного времени. Как утешительный симптом, следует отметить, что население под влиянием пропаганды и просветительной работы перестает скрывать заболевания и чаще обращается к врачу. Как сравнительно новое явление в деревне, необходимо отметить значительное развитие абортов, при чем в лечебницы, как общее правило, обращаются после неудачных абортов, произведенных местными «специалистками», тщательно скрываемыми своими клиентками, и поэтому, в большинстве случаев, остающимися необнаруженными.

Агрономия и землеустройство.

Границы агрономического участка совпадают с границами района. В участке имеется один агроном и два помощника. Опытные участки общей площадью около 32 десятин заложены в различных местах на крестьянских землях; прокатные пункты имеются при сельско-хозяйственной кооперации. Устраиваются краткосрочные сельско-хозяйственные курсы с демонстрациями.

Население проявляет чрезвычайный интерес и большой спрос на агрономическую помощь. Сравнительная ограниченность земельных участков (4—5 десятин на двор) заставляет население, в общем довольно зажиточное, переходить к улучшенным формам сельского хозяйства и в то же время развивающееся сознание невозможности достигнуть единичными усилиями при отсутствии обязательного севооборота сколько-нибудь значительных результатов, даже при улучшенных способах хозяйства, пробуждает весьма сильную тягу к землеустройству. В настоящее время землеустройство является одной из наиболее волнующих крестьянство тем; вполне осведомленное о том, что землеустройство производится только на средства землеустройства, крестьянство охотно готово идти на эти расходы, что облегчается и тем, что Режевский район не из бедных. Характерной особенностью землеустройства является тесная связь его с вводимыми мероприятиями по улучшению сельского хозяйства.

По словам агронома и сотрудников РИК'а, проведение агрономических и землеустроительных мероприятий чрезвычайно облегчилось с проведением районирования; совпадение границ района и агрономического участка и возможность в нужных случаях пользоваться аппаратом РИК'а чрезвычайно облегчает работу агронома и дает возможность легче добиться соглашения селений при землеустройстве и т. д.

РИК полагает, что эффект мог бы быть значительно большим, если бы РИК был больше вовлечен в оперативную работу ОКРЗУ, и эта последняя не проводилась бы через голову и помимо РИК'а, что теперь иногда имеет место.

Животноводство и ветеринария.

В связи с выявившимся постепенным улучшением способов хозяйства стоит увеличение количества скота и улучшение его породы. Для последней цели на территории района имеется один конский случной пункт, 8—бычьих, 1—свиной. Указанные пункты открыты при селско-хозяйственной кооперации.

Развитие животноводства встречает препятствие в очень слабой организации ветеринарной помощи. На всей территории района имеется только один вет.-фельдшерский пункт. Сам собой разумеется, что говорить о планомерной борьбе с эпизоотиями при таких условиях не приходится. Краснуха, получившая за последнее время большое распространение, почти свела на-нет все успехи в области свиноводства за последние годы. Вызывает нарекания со стороны крестьян и платность лекарства, отпускаемого на ветеринарных пунктах. Статистических данных о числе заболеваемости, обращений на пункт, выездов и т. п., к сожалению, получить не удалось.

Социальное обеспечение и комитеты взаимопомощи.

С 1-го октября 1924 года на районный бюджет передана выплата пенсий проживающим в районе инвалидам войны. Предусмотренные бюджетом средства совершенно недостаточны, почему пособия получают по большей части лишь инвалиды 1-й категории в числе около 130 человек. Приблизительно такое же количество, или несколько большее, остается неудовлетворенным. Общая сумма выплачиваемых пособий достигает 450 р. в месяц. Пособия выплачиваются своевременно, но ставки несколько ниже установленных.

Комитеты взаимопомощи имеются в каждом селении. В Реже имеется районный комитет, средства коего образуются из 60% отчислений от капиталов сельских комитетов.

Средства комитетов взаимопомощи до перехода их на новое положение образовались, главным образом, за счет самообложения и за счет доходов от общественных посевов. Капиталы комитетов взаимопомощи состояли, главным образом, из хлебных запасов и колебались от 50 до 500 пудов (в селе Ромашовке даже до 1000 пудов). В последнее время замечалось значительное распыление этих капиталов; были также случаи (особенно в более зажиточных селениях), когда руководящее влияние в комитетах взаимопомощи приобретали верхушки сельского населения.

Результаты перехода на новое положение еще не выявились. По мнению РИК'а, сравнительно значительная тяжесть сельскохозяйст- (9-й разряд) и энергично проводимая кампания по взысканию семенных ссуд за прошлые годы отразится, по крайней мере, в ближайшее время на притоке средств в комитет взаимопомощи.

Милиция.

Управление милиции помещается в Реже, где оно помещалось и до районирования. Состав милиции, подробно указанный в прилагаемой таблице *), также весьма мало изменился, по сравнению с бывшим до районирования. Весь штат милиции, состоящий на районном бюджете, составляет 16 человек, кроме начальника милиции, содержание коего проходит по окружному бюджету. Старшие милиционеры распределены по району в бывших волостных центрах.

Число милицейских, по мнению РИК'а, недостаточно, — необходимо было бы довести их число до числа сельсоветов.

Деятельность милиции сосредоточена почти исключительно на борьбе с самогоном (по местной терминологии «кумышкой»),

*) См. приложение в конце статьи.

производство которого получило исключительно широкое распространение. Одним из результатов этой борьбы является временное уменьшение хулиганства, драк и прочих подобных явлений в тех местностях, в которых милиции удается ликвидировать очаги производства «кумышки». Но в общем приходится признать, что, несмотря на видимый эффект, громадное количество отбираемых аппаратов самогонки, заправки, большое количество налагаемых штрафов,—борьба с тайным винокурением в основном остается безрезультатной и выгонка самогона, сокращаясь в каком-либо пункте, вновь возникает там же, как только внимание милиции обращается на другой центр. Главной причиной такого явления следует считать отсутствие активного содействия со стороны населения в этой борьбе и распространение среди большинства крестьянства убеждения в праве варить для себя самого самогон.

Как приходилось наблюдать во время обследования, так и по свидетельству местных работников, крестьяне очень живо интересуются этим вопросом, при чем лейгмотивом в разговорах о самогоне является мысль, что «в городе пьют, а нам нельзя».

Сельские советы и уполномоченные.

Всего в Режевском районе, как указывалось выше имеется 15 сельских советов, включая вновь открываемый Колташевский сельский совет. На сельский совет приходится от одного до 5 селений; наибольшее расстояние селений от сельсоветов достигает 7 верст (д. Адуй с населением в 134 человека Шайтанского сельсовета); среднее расстояние несколько менее 2-х верст.

Общий штат сельсоветов следующий.

Председателей	15
Секретарей	15
Делопроизводителей	9
Уполномоченных	8
Сторожей	15
Итого	62

Штат сельсовета в среднем составляет 4,1 человека.

Были обследованы два сельсовета и одно селение с уполномоченным.

Глинкинский сельсовет.

Глинкинский сельсовет обнимает прежних 4 сельсовета, находится в бывшем волостном центре. В районе сельсовета находится 5 селений с общим числом жителей 4269 человек; самое дальнее селение (д. Точильный Ключ) находится на расстоянии 5 верст.

Штат сельсовета:

Председатель	1	с	содерж.	25	р.	в	мес.
Секретарь	1	»	25	»			
Делопроизводитель	1	»	20	»			
Сторож	1	»	9	»			

Кроме того, в деревне Сохарева, являющейся самым крупным селением, отстоящим от сельсовета на расстоянии 4 верст, имеется уполномоченный с содержанием 10 руб. в месяц.

Штат сельсовета имеет полную нагрузку и едва ли мог бы быть сокращен; наоборот, можно думать, что в недалеком будущем станет вопрос о его расширении.

Объем работы по сравнению с прежним сельсоветом (не укрупненным) изменился, главным образом, вследствие передачи ему ведения ЗАГС'а и права выдачи удостоверений и различных справок; работа по сельско-хоз. налогу и ранее производившаяся сельсоветом, с одной стороны, увеличилась в объеме, поскольку приходится составлять списки по большому числу селений, а с другой—стала более трудной, так как укрупненному сельсовету, обнимающему несколько селений, не так хорошо и во всех подробностях известно хозяйство отдельных плательщиков.

В составлении районного бюджета Глинкинский сельсовет (как и остальные) непосредственного участия не принимал и роль его ограничивалась представлением РИК'у различных сведений о школьной сети, количестве печей в зданиях и т. п.

Вопрос о сельском бюджете не является совершенно новым для сельского совета, но сознается, что, при отсутствии в районе сельского совета каких-либо источников дохода, нет достаточной базы для бюджета. К тому же при наличии тесной связи с райисполкомом обслуживание сельсовета и находящихся на его территории учреждений непосредственно районным бюджетом не встречает пока особых затруднений. Сельсоветом только отмечается, что расходование отпускаемых РИК'ом сумм в порядке аванса без проведения по книгам сельсовета представляет значительные неудобства и ведение хотя бы по самой простой форме прихода-расходной книги было бы весьма желательным.

По мнению сельсовета, институт уполномоченных является совершенно необходимым, так как при значительной отдаленности некоторых селений от сельсовета последнему без уполномоченного не было бы возможности проводить возлагаемые на него мероприятия.

Самообложения не наблюдается; более того, попытки, исходившие от РИК'а, перенести некоторые расходы частично на средства, получаемые от самообложения, встретили довольно энергичный отпор. Отказ от самообложения объясняется, по мнению сельсовета, главным образом тем, что крестьяне считают, что районный бюджет, получая 40% надбавки к сельхозналогу, тем самым должен иметь возможность покрывать хотя бы самые необходимые потребности. Вообще у населения замечается значительная осведомленность о районном бюджете и большой интерес к нему. Из расспросов подтвердилось, что потребность в начальном образовании в этом году удовлетворена полностью и отказа в приеме детей в школу действительно

не было. Жалуются на недостаточность врачебной помощи — ближайшая (Ржевская) лечебница находится на расстоянии 12 верст.

Село Глинки и прилегающие к нему селения являются наиболее передовыми в районе в области сельского хозяйства. Посевная площадь достигла довоенной; увеличивается посев яровой пшеницы; заметно развивается травосеяние. Замечается весьма большой интерес к землеустройству. Вообще население, входящее в район сельсовета, выделяется своей культурностью; там много подписчиков на крестьянскую газету, большой, к сожалению, остающийся неудовлетворенным, интерес к сельскохозяйственной литературе.

В районе сельсовета почти в каждом селении имеются кооперативные лавки. В самом селении Глинках их имеется три; частной торговли нет. Товарами кооперативы снабжены плохо: особенно не хватает мануфактуры и сахара; последний, по словам крестьян, они покупали бы очень охотно и он вновь вошел бы в их обиход. Об образовании района крестьяне отзываются очень сочувственно, хотя из реальных результатов указывается только на то, что они избавлены теперь от необходимости ездить по различным, главным образом, земельным делам в город.

Першинский сельсовет.

Першинский сельсовет обнимает два прежних (не укрупненных), сельсовета; в район сельсовета входят два селения с расстоянием друг от друга в $3\frac{1}{2}$ версты и населением 1613 человек.

Штат сельсовета:

Председатель сельсовета.	1	с	содерж.	25	р.	в	мес.
Секретарь	1	»		25	»		
Сторож	1	»		25	»		
Уполномоченный в д. Голендухиной. 1		»		10	»		

Штат значительно менее загружен работой, чем в Глинкинском сельсовете, что и вполне понятно, если принять во внимание количество населения.

Першино не было волостным центром, поэтому здесь значение сельсовета для населения выявляется гораздо ярче. Отношение к сельсовету со стороны населения, несомненно, сочувственное. Крестьяне очень ценят, что все свои нужды по ЗАГС'у, по получению справок, удостоверений и т. п. могут удовлетворить у себя на месте, никуда не ездя. Кроме исполнения своих непосредственных обязанностей, сельсовет является своего рода консультационным бюро для крестьянства; тут ему пишутся заявления, даются разъяснения и т. п. Заметно, что отношение к сельсовету гораздо ярче и определеннее, чем к району.

Отчетностью пока сельсовет не перегружен.

Селение Першино, относящееся к числу довольно зажиточных, обращает внимание своей самостоятельностью. В голодные годы крестьянство, имевшее необходимые запасы, за несколько десятков пудов хлеба приобрело все необходимое для оборудования небольшой электрической станции и в настоящее время освещается электричеством на следующих условиях: за освещение лампочками накаливания до 25 свечей платы не взимается, за каждую свечу сверх 25 взимается 1 фн. хлеба в год: более 55 свечей на один двор устанавливать не разрешается.

Самообложения нет. При работах по установке телефонной сети с большим трудом удалось РИК'у найти охотников для бесплатной доставки 11 столбов.

Потребность в начальном образовании удовлетворяется полностью. В начале учебного года было 18 отказов, но с присылкой практикантки все желавшие были приняты.

Селение Голендухино.

Деревня Голендухино с 805 жителями, состоящая из 170 дворов, имеет уполномоченного, обязанности которого не выходят из рамок действующего положения.

Ранее в Голендухине был сельсовет; закрытие сельсовета весьма чувствуется населением. По словам уполномоченного и крестьян с переносом сельсовета им стало много труднее. По всякому поводу приходится ездить в сельсовет за $3\frac{1}{2}$ версты. Сельская общественная жизнь заметно замерла; реже собираются, меньше обсуждаются различные вопросы и чувство ответственности за проведение тех или иных предприятий уменьшилось.

Потеря сельсовета чувствуется тем острее, что с отнесением д. Голендухино к Першинскому сельсовету, жителям для записи браков, рождений и смертей приходится ездить в Першино, а для выполнения религиозных обрядов по тем же поводам они вынуждены ездить в с. Глински, находящееся от них в $3\frac{1}{2}$ верстах в сторону, противоположную Першину. Крестьяне усиленно хлопочут об открытии у них самостоятельного сельсовета.

В Голендухине имеется общественная мельница доходами с которой покрываются некоторые общественные нужды: содержание сторожа при пожарном обозе, приобретаются учебники и пособия для школы и т. д. За счет доходов от мельницы устроена электрическая станция, энергией от которой крестьяне пользуются бесплатно.

В деревне имеется школа, отказов в приеме не было.

Егоршинский район.

Егоршинский район считается районом смешанным, но так как на находящихся на территории района каменноугольных копях работает лишь незначительный процент коренного населения, при чем для него этот промысел является подсобным, по существу он является районом земледельческим. По общим условиям и характеру он напоминает соседний Режевский район с той основной разницей, что район этот значительно беднее. Эта бедность накладывает свой отпечаток на все стороны местной жизни, на деятельность РИК'а и сельсоветов.

Для того, чтобы не повторять многого из того, что сказано по отношению к Режевскому району, в дальнейшем дается только общая характеристика района.

Населения вместе с пришлым около 22.500 человек. Район так же образован из 5 волостей: в район входит 7 сельсоветов вместо прежних 17. Образуется 8 Егоршинский сельсовет; наибольшее расстояние сельсоветов от района 22 версты (Липинский сельсовет); общее число селений в районе 21; наибольшее расстояние селений от сельсовета 12 верст, среднее несколько менее 3 верст. Центр района—село Егоршино, в 5 верст. от железнодорожной станции, имеет население в 2.539 человек и является по числу жителей третьим в районе: первое место занимает село Покровское с населением свыше 6.000 человек.

Работа райисполкома.

По полученным впечатлениям работа Егоршинского райисполкома имеет значительно иной характер, чем работа Режевского. Повидимому организационный период еще не изжит; явно видна склонность к работам ударного характера (кампаниям),—по всяким поводам образуются комиссии и «тройки», специальные комитеты, хотя сплошь и рядом деятельность этих комиссий и троек не выходит за границы текущей деятельности райисполкома. Нет того знания своего района, которое поражало в Реже; более того, сведения, полученные от агронома, являющегося членом райисполкома и высказанные им в весьма категорической форме (о развитии травосеяния, о назревших предпосылках к переходу на обязательный севооборот и непременно девятипольный) по проверке на местах, в сельсоветах, оказались просто неверными.

Не наблюдается у райисполкома и хозяйственного подхода к бюджету. В расходную часть на ремонт и на противопожарную охрану внесены цифры с округлением и исполком не знает точно, на что именно он будет расходовать ассигнованные ему средства. Из полученных доходов по районному бюджету произведено за два месяца расходов на сумму свыше

11.000 руб., т.-е. процентов на 40 более той суммы, которая пропорционально придется на эти два месяца по средне-месячному расходу. Как удастся райисполкому свести концы с концами, у райисполкома определенного представления нет. По сравнению с бюджетными предположениями сеть учреждений започительно расширена. Нагрузка работы аппарата райисполкома велики. Требования различных отчетов со стороны округа также велики, как и в Реже, но поскольку Егоршинский исполком не так втянулся в органическую работу, как Режевский, загруженность отчетностью не встречает в нем такого резко-отрицательного отношения, как в Режевском.

Из жалоб, высказываемых и здесь, наиболее характерны относящиеся к деятельности Окроно: несмотря на то, что в Егоршинском районе нет ни одного детдома, чуть не каждую неделю получают циркуляры о детских домах и запросы о результатах их применения. Со своей стороны, и сам исполком не чужд бюрократизма и как на особое свое достижение указал, что им за время с 1 февраля с. г. по 1 декабря издано уже 102 циркуляра, то-есть в среднем по 10 циркуляров в месяц.

Самообложения по утверждению райисполкома нет, но в такой категорической форме это едва ли может быть принято; при обследовании сельсоветов пришлось натолкнуться на то обстоятельство, что крестьяне бесплатно возят председателя, как выражались «любя».

Сельские советы.

Всего в районе:

Председателей сельсоветов	7
Заместит. председат. (в с. Покровском)	1
Секретарей	7
Делопроизводителей	2
Сторожей	7

Итого . . . 24

Штат сельсовета в среднем 3, 4 человека.

При обследовании посещены Першинский и Трифоновский сельсоветы. Впечатления в общем те же, что и в Режевском районе; население близко к сельсоветам и отношение к ним сочувственное. Напряженность работы менее, чем в Режевском районе; получается впечатление, что нагрузка далеко неполна. Из впечатлений, относящихся к сельскому хозяйству, главнейшее—несравненно большая бедность, чем в Режевском районе. В противоположность Режевскому району никаких пожеланий расширения своих прав Егоршинский райисполком не высказал.

Округ и район в Уральск. обл.

В ы в о д ы.

Предлагаемые ниже выводы основаны как на фактических данных, приведенных в описаниях районов и сельских советов, так и в значительной степени на непосредственных впечатлениях, полученных из многочисленных бесед, распросов и заявлений как сотрудников райисполкома и учреждений, так и отдельных лиц из среды рядового крестьянства. Выводы эти таковы;

1. Район является жизненным и удачным типом построения низового органа власти.

2. Относительно обследованных районов можно сказать, что основным моментом при их построении были административные соображения; поскольку эти соображения не противоречили экономическим данным, строения района оказались удачными.

3. Преимущество новой организации в виде района выступает тем ярче, чем полнее совпадают границы района с границами сферы деятельности отдельных ведомств (уничтожение ведомственной чересполосицы).

4. Наиболее близким к населению является сельский совет в его теперешней организации, к району же переходит управление, осуществляемое им через сельские советы.

5. По мере того, как заканчивается первый организационный период в жизни райисполкома, настойчиво выдвигается вопрос о расширении сферы его деятельности за пределы чисто управления в сторону представления ему большего влияния в работе культурно-социальных отраслей. На первое время такое расширение могло бы мыслиться как предоставление прав участия в подборе персонала, в вопросах его перемещения и лучшего использования.

6. Имеется определенная тенденция к бюрократизации райисполкома, в результате переноса центра тяжести работы на бумажную деятельность, под влиянием чрезмерных требований из округа различных сведений и отчетности. Идя по линии наименьшего сопротивления, райисполком начинает придавать такой же бюрократический характер своим отношениям к сельским советам.

7. С укреплением деятельности района необходимо изменение методов работы окружных отделов в смысле установления действительного руководства, путем непосредственной и живой связи с райисполкомом, и с освобождением его от мелочной опеки в сфере текущей работы.

8. Образование особого бюджета сельского совета в настоящее время следует признать преждевременным.

Приложение.

РЕЖЕВСКИЙ РАЙОН.

Свердловского округа.

Наименование должностей.	Число лиц.	Зарплата в месяц.	Примечание.
Райисполком.			
Секретарь	1	50.—	
Делопроизводителей	5	30.—	
»	2	25.—	
Машинистка	1	21.—	
Регистратор	1	21.—	
Счетовод	1	32.60	
»	1	30.60	
»	2	28.20	
Сторож	1	10.80	
Конюх	1	13.20	
Рассыльных	2	7.20	
Итого	18	—	
Председат. сельсовета	15	25.—	
Секретар. сельсовета.	13	25.—	
»	2	20.—	
Делопроизв. сельсов.	9	20.—	
Уполномоч. сельсоветов	8	10.—	
Сторожей	15	9.—	
Итого	62	—	

Наименование должностей.	Число лиц.	Зарплата в месяц.	Примечание.
М и л и ц и я.			
Помначальника	1	46.20	
Надзирателей	2	21.—	
Ст. милиционеров	5	20.—	
Мл. »	4	16.80	
Ст. делопроизводит	1	25.20	
Переписчиков	2	16.—	
Итого	15	—	
Наробраз.			
Сторожей 1-й ступени	15	9.—	
Крестьян. молож. и семилетка. .	3	9.—	
Итого	18	—	
Детдома.			
Прачки, няни, кухарки	8	9.—	
Профшкола.			
Делопроизв. (он же завхоз) . . .	1	27.—	
Молотобоец	1	15.—	
Сторожей	2	9.—	
Итого	4	—	
Пожарные обозы.			
Сторожей	2	9.—	
В селениях района	17	7.20	
Итого	19	—	

Наименование должностей.	Число лиц.	Зарплата в месяц.	Примечание.
Лесная охрана.			
Ст. лесник	1	35.—	
Мл. лесообъездчик	13	13.—	
Итого	14	—	
Больницы.			
Черемисская и Режевская.			
Завхоз	2	28.—	
Делопроизводитель	1	19.20	В Черемисск.
Сиделок	13	13.11	
Кухарок	2	15.—	
Прачек	2	15.—	
Посудниц	1	13.11	В Черемисск.
Рабочих	4	15.—	
Уборщиц	3	13.11	
На фельдш. пунктах.			
Технических работников	4	13.11	
Итого	32	—	
Политпросвет.			
Заведывающий	1	54.—	
Завед. райбиблиотек	1	30.—	
Ее помощница	1	25.20	
Сторожей в клубе и библиотеке района	2	9.—	
Завед. изб.-чит.	4	25.20	
Сторожа в них	4	9.—	
Завед. изб.-чит. в 7 селен.	7	21.—	Разница в ставк. зависит от разн. в районах и ква- лификации работ.
Итого	20	—	

Перво-Уральский район Свердловского округа.

(Обследование производили 4 и 5 декабря 1924 г. Председатель Комиссии тов. Вайнштейн и Член Комиссии т. Гольм).

I. Общие сведения.

Район входил в число трех опытных районов Свердловского округа и потому был с'организован еще в половине декабря 1923 г. В него вошли следующие 4 волости: Шайтанская, Ревдинская, Билимбаевская и Ново-Уткинская. Принцип включения волостей полностью был соблюден с такой последовательностью, что в состав района было включено селение Кенчурка, расположенное от районного центра в 90 верстах.

Последнее обстоятельство заставило выделить это селение в особый сельсовет, несмотря на то, что оно имеет всего 22 двора с населением в 96 человек.

Административным центром района является Перво-Уральский завод, старый волостной и заводский центр, расположенный по московскому тракту между двумя другими заводами Ревдинским в 12 верстах и Билимбаевским в 9 верстах и в трех верстах от ст. Хромпик, Пермской ж. д.

Район разделяется на 13 сельсоветов, со следующим населением:

Наименование сельсоветов.	Населенных пунктов.	Дворов.	Населения душ.
1. Перво-Уральского завода	5	1.534	8.341
2. Ново-Алексеевский	3	138	842
3. Ревдинский	5	1.874	9.588
4. Мариинский	1	240	1.212

Наименование сельсоветов.	Населен- ных пунктов.	Дворов.	Населения душ.
5. Красноярский	1	226	1.231
6. Кенчурский	1	22	96
7. Билимбаевский	1	878	3.554
8. Починский	3	348	1.664
9. Битимский	4	515	2.621
10. Крылосовский	3	258	1.347
11. Н. Уткинский	1	591	3.185
12. Слободской	3	616	2.912
13. Кузинский	1	99	855
Всего	32	7.339	37.448*)

С окружным центром район сообщается по железной дороге через ст. Хромпик, по тракту же 45 верст. До границы района, если не считать Кенчурского сельсовета, на северо-запад 40 верст, а в среднем 20 верст, до ближайшего сельсовета—Билимбаевского 9 верст, до Кузино и Краснояра по 40 верст. С 7 сельсоветами район связан телефонами, ямщина до сего времени не была организована и ныне заключаются договоры на ямщину, которыми предусматривается и перевозка почты по сельсоветам. Пока же связь слаба и нередко поддерживается оказиями. До районирования Народный Суд, следователь и милиция помещались в Билимбаевском заводе и при районировании выбор районным центром П.-Уральского завода основывался на близости его к железной дороге и на том, что он является и географическим центром района. В связи с образованием центра ни в П.-Уральском заводе, ни в прежнем центре—Билимбае, какого-либо изменения или перемещения торговых центров и тяготений не произошло.

Главное занятие жителей—работа на заводах и при заводах, так как в районе сильно развита металлургическая

*) Обследование двух сельсоветов дает цифры, не согласные с цифрами, полученными из РИК'а, в сторону их увеличения в общем на 730 человек. Следует предполагать, что всего населения в районе тысячи на 2 больше.

промышленность. Государственная промышленность представлена следующими заводами:

Ревдинский	с 1.500 рабочих и служащих.			
Перво-Уральский	» 1.200	»	»	»
Билимбаевский чугу.-литейный »	600	»	»	»
Химический при ст. Хромпик »	300	»	»	»
Лесопильный зав. «Прогресс» »	—	»	»	»
Лесоп.зав. на ст. Хрустальной »	39	»	»	»

Есть несколько мелких кооперативных и частных промышленных предприятий. На Перво-Уральском заводе средняя зарплата равняется 35—36 руб., высшая 52 руб.; не менее 70% зарплата выдается не деньгами, а талонами, за которые отпускают товары из лавок ЦРК'она. Рабочие заводов имеют и землю и летом, во время сел.-хозяйственных работ, заводы останавливаются на 2 месяца, но в общем сельское хозяйство имеет вспомогательное значение. Однако, имея в виду, что на заводах занято до 4.000 человек, и исчисляя в среднем семью каждого из них в 3 человека, получим 12.000 душ, живущих фабрично-заводским заработком. Для остального населения в 25.000 душ (37.000—12.000) назревает необходимость перейти к занятию земледелием.

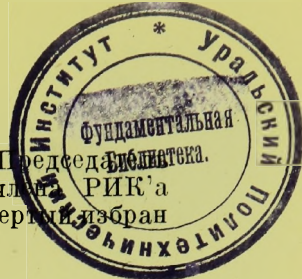
II. Избирательная кампания 1924/25 г.

Участие населения в избирательной кампании выразилось в следующих цифрах:

	Мужчин.	Женщин.	Всего.
Имели право участия	9.539	10.818	20.353
Участвовали	6.687	3.753	10.440

От выборов было устранено по району 328 человек. Избранные 353 члена сельсоветов по различным признакам распределяются следующим образом:

По возрасту.			По полу.		По партийн.		По социальн. полож.			
До 25 л.	От 25—40 л.	От 40—60 л.	Мужчин.	Женщин.	Беспарт.	Членов РКП.	Рабоч.	Служащ.	Крест.	Интел.
62	237	53	312	41	220	133	292	35	25	1



Членов РИК'а — четыре, все члены РКП. Председатель РИК'а прислан из окружного центра, два члена РИК'а состояли в этой должности до перевыборов, и четвертый избран вновь из местных жителей — рабочий.

III. Управленческий аппарат.

А. Районный исполком.

Выборных членов до 1 октября 1924 г. было 3, но, с разрешения округа, с нового бюджетного года введен четвертый член. Содержание выборный состав получает по окружному бюджету по 60 руб. на человека в месяц, и особой приплаты из районного бюджета не предусмотрено. При распределении обязанностей между членами РИК'а на вновь избранного 4-го члена было возложено заведывание райфинчастью и об утверждении его в этой должности послано в Окрфо. Так как он — бывший рабочий и с вопросами финансовыми незнаком, то, очевидно, потребуется некоторое время, пока он войдет в курс своих обязанностей. До получения согласия Окрфо он в свою должность еще не вступал.

Аппарат РИК'а делится на столы: общий, ЗАГС'а, земельный, военный, наробраза и райфинчасть. Последняя организована с 15 августа 1924 г. и делится на столы: а) сметный, б) налоговой и в) кассу.

В период сельхозналога деление это не имеет значения, ибо тогда весь аппарат райфинчасти был брошен на работу по сельхозналогу.

Наличный штат РИК'а представляется в следующем виде:

Д о л ж н о с т ь .	Месячный оклад.		Примечание.
	Руб.	Коп.	
1. Секретариат.			
Секретарь	60*)	—	*) Из них 50 р. по окружному бюдже- ту и 10 р. доплата из райбюджета.
3 делопроизводителя по	25	20	
1 делопроизводитель Нарообраза	22	50	
1 » Земотдела	31	50	
Райстатистик	31	50	
Машинистка	22	50	
Регистратор	19	80	
Сторож	10	80	
Рассыльный	10	80	
Всего 11 человек.		285	—

Д о л ж н о с т ь .	Месячный оклад.		Примечание.
	Руб.	Коп.	
II. Райфинчасть.			
Бухгалтер	65	—	
Кассир	41	40	
Ст. счетовод	37	80	
2 счетовода по	31	50	
Делопроизводитель	31	50	
Всего 6 человек	233	70	

Итого по аппарату РИК'а 17 человек, на общую сумму 518—70. За вычетом сумм, отпускаемых из окружного бюджета на секретаря 50 руб., бухгалтера 45, кассира 41—40, всего расход райбюджета составит 382—30. Имея в виду, что по смете на 1924/25 год отпущено на РИК на 19 человек × 21 р. всего 399 руб., необходимо прийти к заключению, что РИК внес в смету число платежных единиц, превышающее потребность и, расходуя на 14 человек 382 р. 30 коп., превысил намеченные по бюджету нормы зарплаты.

Здесь необходимо отметить, что по ноябрь месяц с. г. аппарат РИК'а выполнял и все обязанности сельсовета по Перво-Уральскому заводу, так как в последнем особого сельсовета не было.

Ныне этот сельсовет образован в составе 2-х выборных—председателя и его заместителя, и 4 технических работников. Тем не менее, по мнению РИК'а, сокращение аппарата РИК'а едва ли возможно будет произвести, ибо это сокращение повлечет за собою уменьшение руководства со стороны РИК'а сельсоветами и последние не смогут наладить своей работы.

Б. С е л ь с о в е т ы .

Аппарат сельсоветов как выборный, так и технический, представляется в следующем виде:

Перво-Уральский завод	6 челов.
Ревдинский	6 »
Билимбаевский	5*) »
Н. Уткинский	4 »
9 сельсоветов по	3 »
Кенчурский	1 »

Итого. . . . 49 челов.

*) При обследовании сельсовета оказалось 6 платежн. единиц.

Разница между фактическим числом платежных единиц (49) и числом, предусмотренным сметой (39), указывает на невозможность уложиться в намеченные рамки, в виду большой нагрузки сельсоветов.

Кроме того, по району имеется 15 платных уполномоченных сельсоветов и, таким образом, весь управленческий аппарат сельсоветов составляет 64 человека.

На содержание сельсоветов предусмотрено по районному бюджету в месяц:

На 39 человек \times 21 р.	819 р.
» 15 уполномоч. \times 10 р.	150 р.
	<u>969 р.</u>

Жалование служащим сельсоветов определяется РИК'ом и, в зависимости от величины и объема работы, колеблется для председателя сельсовета от 12 р. до 37 р. 80 к. и для секретаря от 22 р. 50 к. до 31 р. 50 к.

На сельсоветы возложены следующие обязанности:

- 1) выдача видов на жительство;
- 2) регистрация актов гражданского состояния;
- 3) сбор сведений по первичному учету налоговому, статистическому и земельному.

Позднее РИК передал в сельсоветы и учет военнообязанных, хотя это и было запрещено округом.

В заключение отметим, что сходы крестьян созываются как сельсоветами, так и уполномоченными, и на них присутствует население тех пунктов, которые заинтересованы в данном вопросе.

В. Сравнение аппаратов до и после районирования.

	До районирования в волисполкомах и сельсоветах.	После районирования в РИК'е и сельсоветах.
	Человек.	Человек.
Выборных: платных	24	37
бесплатных ¹⁾	15	—
Технических: разных	51	54
лесников	—	5
пожарн. сторожей	—	15
Всего: платных	75	111
бесплатных	15	—

¹⁾ Уполномоченные сельсоветов.

Таким образом, число платных единиц возросло с 75 до 111, т.-е. на 36 человек и, если из того числа исключить 5 лесников, назначение которых было вызвано передачей лесов местного значения и не связано с районированием, то общее увеличение аппарата составить 31 платежную единицу.

Г. Райфининспектор.

Аппарат райфининспектора состоит из него самого и его делопроизводителя. Оба состоят на госбюджете и получают в месяц:

фининспектор: содержания.	49 р. 50 к.
на раз'езды	39 р. 75 к.

Всего. . . 89 р. 25 к.

Делопроизводитель: содержания. . 27 р.

Работает фининспектор в полном контакте с РИК'ом и канцелярия его помещается в одной комнате с аппаратом райфинчасти.

Объем работы фининспектора характеризуется следующими цифрами, взятыми за 2-е полугодие 1923/24 г. и за 1-е полугодие 1924/25 года.

Всего в районе хозяйств.	8.011
Налогоплательщиков.	4.962

В том числе:	Платель- щиков.	Сумма налога в рублях.		
		Госуд.	Местн.	Всего.
По сельхозналогу...	3.443	47.511	19.800	67.311
Уравсбору.....	147	15.539	15.539	31.078
Патентн. сбору.....	414	3.515	3.516	7.031
Подох.-поимуществ..	675	2.542	2.140	4.682
Единовремен.....	283	1.988	—	1.988
Райсбору.....	—	—	14.840	14.840
	4.962	71.095	55.835	126.930

Если исключить сельхозналог, к сбору коего фининспектор имеет фактически лишь небольшое отношение, то сумма государственных налогов составит всего 23.584 р.

Д. Дело производство РИК'а.

Делопроизводство РИК'а производит хорошее впечатление: бумаги по своему содержанию размещены по различным делам, где и подшиты в полном порядке. Протоколы и отчеты перепечатаны на машинке и содержатся в полном порядке. По содержанию своему они изложены с полной ясностью и точностью.

РИК выписывает «Московские Известия ВЦИК» и «Известия Облсполкома». Так как в последних перепечатываются все законы, то сборник этих Известий аккуратно подшивается для справок. Из кодексов имеются: земельный, уголовный и кодекс законов о труде.

Сельсоветы получают на средства РИК'а Известия Облсполкома и кроме того РИК выписал на каждый сельсовет по земельному кодексу.

Делопроизводство ведется без всякого руководства со стороны округа, как в виде письменных инструкций, так и в виде живого инструктирования. Между тем, потребность в таком руководстве ощущается, особенно по административному и военному столам. Но в то же время аппарат РИК'а чрезвычайно загружается требованиями со стороны окружных отделов всевозможных отчетных и статистических сведений, в большинстве весьма сложных и обширных. Точного подсчета всей отчетности сделать не удалось за краткостью времени, но во всяком случае отчетность эта мешает живой работе РИК'а и грозит превратить его в бюрократическую канцелярию. Последнее обстоятельство обратило на себя внимание последнего Районного С'езда Советов, который признал желательным, чтобы все статистические сведения были бы сосредоточены в Окружном Статбюро, откуда другие отделы Окрик'а и получали бы необходимые сведения, непосредственно не обращаясь в РИК.

Е административном отношении РИК находил бы желательным расширение своих прав в следующих случаях: а) перемена фамилии в связи с припиской к семейству производится ныне округом, могла бы быть передана РИК'у; б) то же самое в отношении разрешения брака, когда до законного возраста не достает незначительного срока; в) необходимо повысить размер штрафа, налагаемого РИК'ом, с 50 р. до более высокой суммы и г) засвидетельствование нотариальных актов ограничено ныне 300 р., желательно повысить до 5.000 р.

Е. Счетоводство РИК'а.

Счетоводство РИК'а ведется по системе, указанной округом, с добавлением нескольких вспомогательных книг. Система счетоводства, по объяснению сотрудников райфинчасти, не вызывает одобрения, ибо затрудняет составление отчетности и не дает возможности контроля правильности записей. В момент ознакомления со счетоводством бухгалтером был составлен отчет за ноябрь и в виду того, что он не сошелся на несколько рублей, пришлось проверить все документы за месяц. Между тем, по мнению бухгалтера, при американской системе было бы видно, по какому счету допущена ошибка, и последнюю было бы значительно легче выяснить. Поэтому бухгалтерия высказывается за американскую систему. В распоряжении райфинчасти имеется два нестораемых шкафа, один для денег, другой для документов.

Учет инвентаря как в самом РИК'е, так и в подведомственных ему учреждениях ведется, для чего заведены особые инвентарные книги.

На расходы, производимые сельсоветами, выдаются РИК'ом авансы, по утверждению РИК'ом представленной сельсоветом на данный расход сметы, и затем сельсовет отчитывается в этом авансе.

Свободную наличность свою РИК хранит в кассе и помещения ее на текущий счет в местные кооперативные организации не применяет. Кооперация работает, главным образом, в кредит, на векселя, за товары потребители уплачивают заводскими талонами, и потому у нее мало свободных денег и это не дает гарантии, что РИК сможет получить своевременно нужные ему деньги.

Руководство со стороны округа по счетоводству и финансовой части вполне достаточное и выражается в соответствующих инструкциях и формах; живого руководства не было, если не считать посещения района б. Заведующим Окрфот. Рабиновичем, приезжавшим в начале 1924 г. для составления первого районного бюджета.

IV. Народное образование.

1) Число детей школьного возраста от 7-ми до 15 лет—7.569 человек.

По смете на 1924/25 г. было предусмотрено школ I ступени 21, но в виду большого числа детей, оставшихся за бортом школы (509), было дополнительно испрошено у округа персонала на 1 школу в д. Талице и на 8 параллельных групп в существующих школах, после чего осталось вне школы не более 10% всех желавших учиться. Всего в школах I ступени учащихся—2.470, учащихся —59. На одного учителя нагрузка: 22—56 учеников.

2) Детдомов в районе 5. Сметой предусмотрено 256 детей, но число это явно преувеличено, ибо данные о движении детей в детдомах дают следующие цифры: на 1 октября состояло детей 192, на 1 ноября—186, на 1 декабря—175. Соответственно преувеличен и штат персонала.

3) Школы II ступени нет, есть лишь 3 семилетки: в Перво-Уральском, Ревдинском и Билимбаевском заводах, с общим числом учащихся 827 (мальчиков 429 и девочек 388) и 27 педагогами. Осмотр семилетки в Перво-Уральском заводе показал, что здания вполне приспособлены и отремонтированы на совместные средства райбюджета и заводууправления. Топливо в достаточном количестве заготовлено РИК'ом, чего не было, между прочим, в прошлом году, когда школа отоплялась очень плохо.

Учебные пособия даются округом, но пока дано 5% потребности и то недавно лишь. В Окроно давно уже получены географические карты, но до сих пор их по школам не распределяют. Программа для школ прислана из округа всего две недели тому назад. Окроно загружает школу многочисленными запросами и требованиями сведений, но руководства по методической части не дает. Приезжавшие два инструктора отказались дать по просьбе персонала пробные уроки и по методу своей работы были не столько инструкторами, сколько ревизорами.

4) Что касается учреждений культурно-просветительного характера, то необходимо иметь в виду, что помимо районного бюджета участником расходов на них являются обычно и заводууправления. Так по бюджету предусмотрено всего 4 избы-читальни, а две открыто дополнительно и, кроме того, за счет культфонда фабзавкома подготавливается к открытию седьмая изба-читальня. Библиотек 4 на местном бюджете и одна на средства хим. завода. Всего в библиотеках 17.590 книг. Существует 5 клубов — все на средства того же фонда фабзавкома.

Ликпунктов 4, трехмесячные. За прошлый год через них прошло 150 человек.

Наконец, имеется учебно-показательная мастерская по дереву и металлу на 43 ученика.

V. Здравоохранение.

Больниц в районе 3, на 93 койки. При каждой больнице врачебная амбулатория и, кроме того, имеются три отдельных фельдшерских пункта. Загруженность коек полная. В прошлом бюджетном году бельевое снабжение лежало на округе, а с 1 октября 1924 г. оно перешло на районный бюджет. Медикаменты получают из округа.

На одну больничную койку приходится около 400 жителей. Завод не оказывает помощи району по содержанию лечебной сети, так как фонд «Г» ¹⁾ поступает непосредственно в округ.

VI. Агрономия и ветеринария.

Агрономической помощи нет никакой, так как по смете агроном намечен, но в действительности его нет. Между тем он нужен, ибо только $\frac{1}{3}$ населения живет заводским заработком, а остальные $\frac{2}{3}$ вынуждены жить земледельческим трудом. Обрабатывать землю они не умеют, почему урожай плох. Из 6.131 дес. пашни засеяно было в текущем году всего 3.630 десятин.

Что касается ветеринарной помощи, то с 1 марта 1924 г. в центре района открыт ветеринарный пункт. В виду наличия в районе 6.196 лошадей, а вместе с крупным и мелким скотом до 20.000 голов, такой помощи недостаточно. В истекшем году чума свиней унесла до 60% их общего количества.

VII. Охрана общественного порядка.

Милиция состоит из начальника, получающего содержание (55 рублей в месяц) по окружному бюджету, помощника его, 13 милиционеров и 3 канцеляристов. Районным бюджетом предусмотрено 16 штатных единиц, но с согласия РИК'а имеется один сверхштатный милиционер. Милиционеры получают по 16 руб. 40 коп. в месяц, что не может не отражаться на их квалификации.

До районирования штатный состав милиции был тот же и все изменение заключалось в перемещении центра из Билимбае в Перво-Уральский завод.

Районирование ускорило карательную санкцию, ибо прежде постановления о наложении штрафов утверждались в отдаленном уезде, а ныне РИК'ом. Но с другой стороны работы стало больше, ибо РИК дает милиции много поручений, которые раньше уезд не давал. Успешности работы мешает текучесть аппарата: за 9 месяцев 1924 г. сменилось 4 начальника районной милиции. О борьбе милиции с самогоном свидетельствуют следующие цифры: за время с 1 января по 21 ноября 1924 года

Сделано обысков	579
Составлено протоколов.	568
Отобрано кумышки	163 ведр. 7 бут.
» аппаратов.	103
Уничтожено заготов. раствора	368 ведр.

¹⁾ Отчисления из фонда Соц. страхования на лечебные нужды.

Согласно отчета района за время с 1 января по 1 октября 1924 года в районный бюджет поступило штрафов за кумышкварение 3.734 руб., на 2.487 руб. более предполагаемой по смете суммы.

В районе имеется Народный Суд и следователь. Помещение предоставлено РИК'ом и по своему размеру вполне отвечает своему назначению. Арестных домов—4. Осмотренный нами арестный дом при районе помещается в подвале под помещением милиции, но достаточно светлом и отапливаемом.

VIII. Местное хозяйство.

Имущественный фонд РИК'а невелик. Муниципализированных домов 90 и 12 торговых помещений. Но дома на 45% требуют капитального ремонта (часть домов), 35—занято под учреждения, остальные сдаются и на 1924/25 б. г. от них предусмотрено доходу 2.256 р.

От торговых помещений доходу ожидается 1.108 руб. Предприятий, эксплуатируемых самим РИК'ом, нет, имеется же всего одна мельница, которая и сдается в аренду сел.хоз. кооперации за 212 р. в год.

Земельных имуществ нет никаких в распоряжении РИК'а и местное землеустройство еще только начинается. Работа по выделению лесов местного значения была произведена, но в виду ее неудовлетворительности была отменена округом и вновь не возобновлялась.

Вопрос этот весьма волнует население, ибо потребность в лесе ощущается остро. В некоторых сельсоветах выделение, по видимому, уже произведено, ибо содержатся лесники для охраны леса, но полного разъяснения вопроса о лесах получить на местах не удалось.

Что касается доходов от побочного пользования лесами, то оно пока не дает дохода районному бюджету, так как главная доходная статья—лесные покосы в заводских лесах находятся в споре между РИК'ом и Горметом.

Пожарная охрана в заводских центрах обслуживается заводами, в сельских местностях имеется пожарный инвентарь и пожарные сторожа, тушение же производится самим населением. Состояние инвентаря плохое, требуется большой ремонт и на половину полное восстановление.

Дороги в плохом состоянии. Наиболее необходимый ремонт дорог и мостов производится самим населением, а из районного бюджета за прошлый бюджетный год было израсходовано всего 79 руб.

Из мероприятий по благоустройству в Перво-Уральском заводе следует отметить приведение в порядок общественного сада, устройство деревянного тротуара на протяжении 350

Итого. . . 36.603 руб.

Превышение дали, главным образом, свободные остатки—1.297 руб., доход от продажи леса—1.058 руб., доходы от имуществ—621 руб., канцелярский сбор—574 руб., штрафы за кумышковадение—2.487 руб. и проч. Недопоступило доходов: от сдачи земельных участков и имуществ 1.529 руб., надбавки к патентам 1.229 руб., налога с фабрично-заводских и торгово-промышленных заведений 374 руб., райсбора 1.885 руб. и проч.

Таким образом, хотя доходная часть бюджета и оказалась выполненной на 110% против предположений, но внутри ее произошли очень большие колебания по сравнению со сметой: превышение составило 26%, а недопоступление—16%.

Выполнение расходной части представляется в следующем виде:

Предположено по смете.	29.925 р.
Действительно израсходовано.	29.415 р.

При этом перерасход составил 5.620 руб. и невыполнено расходов на 6.130 руб.

Расходы по главным статьям разбиваются на следующие (в рублях):

Содержание Райисполкома	3.875 р.
» сельсоветов.	7.813 »
» милиции	1.244 »

Расходы по коммунальному хозяйству:

а) Содержание коммунальных зданий	163 р.
б) » » предприятий.	413 »
в) Санитарные мероприятия	97 »
г) Противопожарная охрана	1.025 »
Содержание и ремонт дорог.	79 »

Расходы по Наробразу:

а) Профтехническое образование	340 р.
б) Соцвос.	8.817 »
в) Политпросвет	2.049 »
Расходы по здравоохранению	1.937 »
» сельскому хозяйству.	133 »
» ветеринарн. лечебн. завед.	4 »
Содержание лесов местного значения.	946 »
Оборудование сборных пунктов	211 »
Разные расходы	269 »

Итого . . 29.415 р.

Здесь, как и в доходной части, выполнение весьма близко к предположениям, составляя 98%, но в то же время по отношению к смете процент невыполненных расходов достигает 20%, а перерасход 18%.

Перерасход произведен, главным образом, по содержанию РИК'а—1.005 р. по содержанию сельсоветов—1.266 руб., на милицию—460 руб., хозяйственные расходы школ—1.281 руб. и другие. Невыполненными оказались расходы: по коммунальному хозяйству—1.980 руб., по дорогам и дорожным сооружениям—771 руб., по народному образованию—2.252 р., по сельскому хозяйству—402 руб. и некоторые другие мелкие расходы.

б) Бюджет 1924/25 года.

Бюджет района утвержден областью в следующих суммах:

Дохода	56.451
Расхода	106.220
Дефицит	49.769

Дефицит покрывается округом.

Сравнивая бюджет 1924 г. с новым бюджетом, получаем следующую разницу:

1) бюджет 1924 г. был составлен и выполнен с доходным сальдо, в то время как бюджет 1924/25 г. дефицитен на 53%.

2) Если 9-месячный исполнительный бюджет 1924 года перевести на 12 месяцев, то получим дохода 48.804 руб. и расхода—39.220 руб., и, таким образом, оказывается, что доходная часть бюджета возросла всего на 15%, расходная же на 170%. Увеличение дохода зависит, главным образом, от лучшей эксплуатации коммунального имущества и от передачи районному бюджету 75% надбавки на местные нужды к патентному сбору и не представляет в общем столь резкого колебания, какой мы наблюдаем по отношению к расходу.

Повышение расходной части вызвано: 1) передачей на районный бюджет новых расходов, а именно: всех расходов на содержание районной милиции, кроме ее Начальника, отнесенного на окружной бюджет, арестных домов при районной милиции, полное содержание детдомов районного значения, кроме педагогического персонала, 2) ростом самого хозяйства и 3) повышением норм зарплаты. В результате получился столь огромный дефицит.

Имея в виду, что доходные источники района не только не уменьшились, но были округом усилены, необходимо при-

знать, что произведенная округом нагрузка районного бюджета, а также и расширение районного хозяйства не соответствовали финансовой мощности района.

Такое положение выдвигает на очередь необходимость разрешить следующий вопрос: с одной стороны, нормальное развитие хозяйства РИК'а диктует передачу на районный бюджет полного содержания всех учреждений районного значения, т.-е. зарплаты всему их персоналу, но, с другой стороны, нельзя признать нормальным существующий порядок, при котором дефицит района покрывается в порядке дотации. Поэтому необходимо усиление доходной части районного бюджета: а) путем передачи ему округом большей доли тех доходов, которые даются до сих пор и б) путем изыскания новых источников доходов внутри самого района. То обстоятельство, что рассматриваемый нами район является фабрично-заводским, предопределяет и объем его расходной части, ибо и степень удовлетворения населения различными формами народного образования и степень обеспеченности медицинской помощью, и потребности коммунального хозяйства—все это значительно выше, чем в районах чисто земледельческих. Очевидно, что и доходная часть бюджета должна здесь иметь свои особенности, и здесь напрашивается приближение этих поселений к поселениям городского типа и выдвигается на очередь вопрос о новых источниках доходов: земельной ренте, налоге со строений, сборах с грузов, прибывающих и убывающих со станций железных дорог, обслуживаемых данным заводским поселением, и, наконец, налог соответствующий той надбавке на местные нужды, которую уплачивает население, платящее сельско-хоз. налог, или тому районному подушному сбору, который взимался в прошлом году. Ныне значительная часть населения таких поселений не платит никаких налогов на местные нужды, и ненормальность такого положения признается самим населением, в том числе и самими неплательщиками, учитывающими, что улучшение местной жизни не может быть достигнуто без участия в этом всего местного населения. Разрешение этой основной проблемы—усиление доходных источников района—даст возможность ввести равновесие в его финансовое хозяйство.

В заключение необходимо добавить, что вопрос о районном бюджете чрезвычайно интересует местное население. Будучи доложен очередному Районному Съезду советов (21 ноября 1924 г. участвовало 66 человек), бюджет вызвал очень продолжительные и горячие дебаты (28 ораторов). Необходимость бюджета, как основного способа урегулирования местного хозяйства, вполне понимается населением, и беседы с отдельными лицами, непосредственно не относящимися к административному аппарату, свидетельствуют о знании ими довольно мелких деталей своего бюджета. Если прежде уезд

знал свои учреждения лишь в самых общих чертах, то в районе наблюдается самое подробное знание всех мелочей местного хозяйства, что не может не быть признано большим достижением.

В составлении бюджета сельсоветы принимают самое живое участие, и их сметы клались РИК'ом в основу общего районного бюджета.

в) С е л ь с к и й б ю д ж е т .

По вопросу о предоставлении сельсоветам бюджетных прав, районные работники выдвигают следующие возражения: а) неравенство сельсоветов—мощность одних и слабость других, б) недостаток технически-подготовленных работников и в) выделение сельского бюджета уменьшит регулирующую роль районного бюджета. Поэтому они считали бы желательным развитие сельского бюджета лишь в тех сельсоветах, где самый объем хозяйства требует этого, и где мощность бюджета обеспечит возможность иметь достаточно подготовленный персонал. Но во всяком случае необходимо дать время окрепнуть районному бюджету.

ХІ. Обследование сельсоветов.

А. Билимбаевский сельсовет.

4.167 жителей, 849 хозяйств, имеющих посеы. На Билимбаевском металлургическом заводе (домна) работает 300 человек, на рудниках 150 человек, сезонных рабочих (на возку дров, грузов) до полутора тысяч рабочих. Средняя выработка заводов—1.800 пудов чугуна в сутки.

На совещании в сельсовете мы прежде всего выяснили функции сельсовета сравнительно с функциями бывшей здесь волости. Функции эти сводятся к следующему;

1. Регистрация актов гражданского состояния (ЗАГС); было и в волости.

2. Учет коммунального имущества.

3. Касса сельсовета (авансы, выдаваемые на расходы РИК'ом, прием канцелярского сбора, недоимок по районному сбору); было и в волости.

4. Военный стол; было и в волости.

5. Сбор платежей по государственному страхованию; было и в волости.

6. Земельный стол—составление поселенных списков для объектов обложения,—было и в волости.

7. Хозяйственное обслуживание школ, детдомов, учебного участка, почтовой конторы.

8. Пожарное дело.

9. Исполнение всяких поручений РИК'а.

10. Сельхозналог обычно сдается в сельсовет, который уже от себя отправляет в кассу РИК'а.

Таким образом, Билимбаевский сельсовет по своим функциям почти не отличается от волости и жители не ощущают того, что бывшая здесь волость понижена в ранге и превращена в сельсовет.

В школах обучается 535 детей. В четырех детских домах 147 детей. В сельсовете имеется старший милиционер, который в своей работе тесно связан с сельсоветом и перед ним отчитывается.

Аппарат сельсовета сводится к следующему:

Председатель сельсовета (рабочий) с окладом в . . .	37 р. 80 к.
Зам. предс. сельсовета (рабочий)	оклад не определен, но, вероятно, как и у председателя.
Секретарь	31 р. 50 к.
Делопроизводитель	22 » 50 »
Переписчик	16 » 20 »
Сторож	9 » — »
4 пожарных	по 3 » 50 »
Технический персонал школ и детдомов	93 » 50 »

Эти расходы по аппарату дают сумму в год в 3.640 р. — к.

Мы пробовали посчитать все расходы по местному бюджету, произведенные в пределах сельсоветов и на нужды населения сельсовета.

Сводятся к следующему:

1. Аппарат	3.640 р.
2. Хозяйств. и др. расходы (дрова) на содерж. учрежд.	2.750 »
3. Питание детей	5.448 »
4. Питание больных.	2.323 »

Всего 14.070 р.

Подсчитаны безусловно необходимые расходы на ремонт всех помещений и починку мостов—1.500 руб. и кроме того на текущие хозяйственные расходы еще 500 руб. Эти суммы в бюджет РИК'а еще не внесены, так что вместе это составит—16.070 руб.

Из указанных статей расхода вызывает сомнение 3-я статья—на питание детей детдомов, так как детдом является учреждением, имеющим отношение не только к данному сельсовету, и статья 4-я питание больных, так как врачебный участок, находящийся в Билимбаевском сельсовете, обслуживает не только население данного сельсовета. Но зато в расходы не включена заработная плата учительскому и врачебному персоналу, проходящая по окружному бюджету. Если из расходов на сельсоветы исключить по 3-й и 4-й статье долю расходов, которая падает на население остальных сельсоветов и если включить в расходы сельсовета зарплату на учительский и врачебный персонал, тогда общая сумма вряд ли потерпит значительные изменения. Таким образом, мы приходим к очень крупной сумме расходов, приблизительно в тысячу 15 рублей, по местному бюджету, производимых в сельсовете.

Весь сельсовет состоит из одного заводского населения и не включает в себя населенных пунктов вне поселка.

В сельсовете—30 сельских исполнителей, из которых каждый служит в этой должности 4 месяца. Они, меняясь, дежурят при сельсовете по 4 дня в месяц, а в остальное время исполняют свои обязанности по отношению к участку (сельсовет разделен на участки). По существу своих обязанностей они являются посыльными, конвоирами арестованных и исполнителями других подсобных распоряжений сельсовета. В своем участке они являются дополнением к милиции. На их обязанности лежит следить за порядком в своем участке (борьба с дебошами, с самогоном).

С начала текущего хозяйственного года сельсовет созвал только одно собрание граждан (сход). В дальнейшем предполагается собирать чаще. На этом собрании стояли следующие вопросы: 1) доклад о районном с'езде советов, 2) о сел.-хоз. налоге, 3) о распределении лесоматериала, 4) о выделении лесов местного значения. С РИК'ом у сельсовета связь хорошая. Руководство полное (имеется телефонная связь). О законах и постановлениях центра и облисполкома узнают из «Известий» облисполкома, которые получают регулярно и которые являются тем официальным органом, который освещает им работу с точки зрения общегосударственной. В разговорах с членами сельсовета больше всего жаловались на неправильный учет объектов обложения по сельхозналогу; плоха статистика.

В ы в о д ы.

Данный сельсовет—крепкая организация, близкая к населению и связанная с ним. По осуществляемым им функциям опередил, повидимому, другие сельсоветы и мало отличается от прежней волости.

Если бы другие сельсоветы походили на этот—вопрос о создании сельского бюджета не подлежал бы сомнению.

Аппарат мог бы быть несколько сокращен.

Характерен, как типичный сельсовет крупного заводского поселка; при теперешней налоговой системе должен быть перманентно дефицитен. Его изучение больше всего наталкивает на необходимость пересмотра нашей налоговой системы по отношению к заводским поселкам (введение принципа подоходности) и на необходимость крепче увязать местный бюджет с определяющим жизнь сельсовета предприятием.

Б. Крылосовский сельсовет.

1.577 жителей, 260 хозяйств, все крестьяне. Отчасти занимаются земледелием, отчасти побочными работами; заготовкой шпал для железной дороги, леса для лесопилки, перевозкой грузов для ближайших заводов. Земли пахотной мало—574 десятины. Земля—камень. Крупного рогатого скота 326 голов, лошадей 323, населенных пунктов, входящих в сельсовет, 5, из них два совершенно мелких, раньше принадлежали к Билимбаевской волости. Выделились в сельсовет в связи с районированием с января с. г.

Аппарат сельсовета состоит из председателя (27 р. 90 к.) и секретаря (25 р. 20 к.).

Имеется 1 школа (65 детей), работает 1 учитель и 1 сотрудник. Была еще школа в соседней деревне (Черемша)—сгорела. Необходимо ее восстановить. Во врачебном отношении—пользуются врачебным пунктом в Билимбае (9 верст). Избы-читальни нет. Липункта нет. Крестьянская газета выписывается в 10 экземплярах. С общегосударственной жизнью связывают «Известия» Облисполкома, с РИК'ом связь хорошая.

Функции сельсовета:

1) ЗАГС, 2) военный стол, 3) посредничество в передаче сельхозналога, 4) наблюдение за порядком, 5) мелкое хозяйственное обслуживание (школа) и 6) исполнение всех распоряжений РИК'а.

Земельные вопросы разрешаются в РИК'е.

Леса местного значения не выделены. Из беседы с крестьянами, участвовавшими в количестве 30 человек в обсуждении основных вопросов жизни сельсовета, выяснилось следующее: укрупненным сельсоветом крестьяне довольны, как органом, удовлетворяющим основные требования крестьянского быта к власти.

Сельхозналог был слишком тяжел. Подано много жалоб в РИК, но он не на все быстро откликнулся. Хлеб покупной, в кооперации стоит 1 р. 05 к.—1 р. 10 к. Так как они больше

покупают хлеб, чем продают, то цену считают слишком высокой. Жалуются, что ближайшие заводы стараются не конкурировать между собой при найме крестьян, как перевозчиков грузов. Это удешевляет рабочую силу.

Цены на средний ситец—45 коп. метр., ткани—80 коп., сатин—80 к. (в кооперации)—считают удовлетворительными и все удостоверяют, что с теперешними ценами стало жить легче.

Жалуются, что не дают бесплатно дров и леса на починку мостов. Жалуются на полное отсутствие агрономической помощи. Агроном к ним ни разу не заезжал.

Сходы устраивают два раза в месяц.

В ы в о д ы:

Типичный отсталый, некрупный сельсовет, население которого не работает на заводе, но крепко связано в источниках существования с ближайшими заводами.

Аппарат маленький. Новые функции сельсовета исполняет, крестьянство в этом отношении удовлетворяет, но такому сельсовету бюджета нельзя давать: он с ним не справится.

ХII. В ы в о д ы.

Ознакомление с районом и сельсоветами даст основание прийти к следующим выводам:

1. Создание новой административно-хозяйственной единицы—района, заменившего прежний уезд:

а) в отношении административном приблизило власть к населению и

б) в отношении хозяйственном приблизило к местному хозяйству орган, им ведающий. В результате органы власти имеют полную возможность знать свой район во всех подробностях, что не может не отразиться благоприятно на их деятельности, а, с другой стороны, нужды местного хозяйства стали удовлетворяться полнее, чем при существовании уезда. Необходимо дальнейшее расширение прав РИК'а как в административном, так и в бюджетном отношении, и приближение его к объему прав Уисполкома.

2. Центр района сосредоточивает в себе главные органы власти и хозяйства и при выборе его решающее значение имело удобство связи и географическое положение, экономический же момент не играл никакой роли и создание центра не повлекло за собой изменений в экономическом тяготении окружающей местности.

3. Создание района и сельсоветов, по сравнению с прежним волостным аппаратом, увеличило число платежных единиц

низового аппарата и удорожило его как в виду этого увеличения, так и в виду повышения квалификации работников.

4. Первый год жизни РИК'а показал, что он стремился перенести на сельсоветы удовлетворение всех административных потребностей населения, постепенно отходя от непосредственного общения с последним. Соответственно этому аппарат и функции сельсоветов расширяются и сельсовет приближается к прежнему волносполкому. Такое расширение функций сельсоветов весьма приближает аппарат к населению, так как вместо прежних 4 волостей после районирования получилось 13 сельсоветов. Это приближение ясно сознается населением и учитывается им, как один из основных результатов районирования.

5. Имущественный фонд РИК'а невелик и нет оснований рассчитывать на его расширение. На местах надеются, что по окончании землеустройства местного значения окажутся свободные земли, которые могут явиться источником дохода для РИК'а, но вопрос этот не представляется ясным, ибо земля подлежит передаче земельным обществам и свободных земель может не оказаться. Поэтому в основание дальнейшего расширения хозяйства РИК'а нельзя класть так называемые неналоговые доходы.

6. Отношения между районом и округом не вполне еще наладились. С одной стороны, район недостаточно инструктируется округом как по административной части, так и в области Народного Образования, с другой стороны, округ загружает аппарат РИК'а весьма сложной и многочисленной отчетностью, мешающей РИК'у работать, и по своей сложности и мелочной детализации вызывающей сомнение в своей практической целесообразности. Достаточное руководство со стороны округа наблюдается лишь по финансовой части. Необходимо в окружном масштабе разрешить вопрос о радикальном сокращении требуемых отделами Окрика сведений.

7. Постановка дела в райфинчасти должна быть признана вполне удовлетворительной. Что же касается вопроса о системе счетоводства, то окончательное заключение о желательном ее изменении может быть дано лишь после обследования еще нескольких районов в других округах.

8. По вопросу о предоставлении сельсоветам бюджетных прав необходимо иметь в виду большие различия между отдельными сельсоветами, и можно только высказать предположение, что некоторые из них по своей мощности подготовлены к принятию этих прав, как, например, Билимбаевский и Ревдинский. Окончательный вывод может быть сделан лишь после подведения итогов всего обследования.

9. Незначительная сумма налогов, собираемых в районе, не может не возбуждать вопроса о целесообразности иметь для района особого фининспектора, однако, необходимость

внедрения в население налоговой дисциплины требует пока наличия особого лица, отдельного от РИК'а, и потому на вопрос о слиянии фининспектора с райфинчастью пока приходится ответить отрицательно.

10. Наличие в районах фабрично-заводского типа более повышенных требований со стороны населения в области культурно-социальных мероприятий и местного хозяйства нарушает равновесие между расходной частью бюджета и доходной его частью, в сторону крупной дефицитности его. Главная основа районного бюджета в сел.-хоз. округах—надбавка к сельхозналогу, в районах рассматриваемого типа играет небольшую роль, так как сельхозналог не учитывает побочных заработков населения, составляющих главный источник его существования, а по пашне и скоту население это от с.-хоз. налога освобождается. В результате значительная часть населения не платит никаких налогов на местные нужды и тем лишает местное хозяйство твердой финансовой базы. Назревает необходимость введения в этих поселках подоходно-поимущественного налога, но так как здесь возможен тот же случай, который наблюдается при сел.-хоз. налоге, когда значительная часть населения будет освобождена от этого налога, то необходим следующий корректив. Жители района определенно высказываются за то, что лица, освобождаемые от уплаты основного оклада сельско-хоз. налога, должны тем не менее платить надбавку на местные нужды, при чем, в виду попятности целей обложения, оно не вызывает возражения со стороны тех, кто подлежит привлечению к уплате этой надбавки. Очевидно, в связи с предположениями о целесообразности замены сел.-хоз. налога подоходно-поимущественным следовало бы поставить на обсуждение вопрос о взимании этого налога в размере отчисления на местные нужды и с тех лиц, которые освобождаются от подоходно-поимущественного налога.

11. Для усиления финансовой мощности районов фабрично-заводского типа необходимо поставить на очередь вопрос о введении в них земельной ренты, налога со строений, сбора с грузов и, наконец, особого отчисления в местные средства с доходов от недр.

12. Необходимо в срочном порядке закончить работы по выделению лесов местного значения.

13. Необходима агрономическая помощь населению, не могущему полностью иметь заработок от заводской работы.

14. Привлекают внимание высокие оклады, получаемые работниками района: бухгалтер—85 руб., секретарь—60 руб., врач—85 руб. и т. д., не находящиеся в соответствии с тяжелым финансовым положением местного бюджета и слабой степенью удовлетворения хозяйственных нужд населения.

Воскресенский район Челябинского округа.

(Обследование производили 12 и 13 декабря 1924 г. Члены Комиссии т. т. Гольм и Самин).

I. Общие сведения.

Район начал функционировать с 28 марта 1924 г. В состав его вошли б. волости: Воскресенская—целиком, Куликовская—почти вся, за исключением одного сельсовета, и третья—часть Окуневской волости.

Население 26.436 душ, плотность его 25 человек на квадр. версту, площадь района—1.080 кв. верст. Число хозяйств 5.596, освобождено от уплаты сел.-хоз. налога 873, итого плательщиков 4.723. Посева 24.329 десятин, крупного скота 5.727, лошадей 6.660 голов.

С округом—сообщение лошадьми до ст. Мишкино—27 верст и по железной дороге 167 верст, или по тракту лошадьми 160 верст. Нет ни телефона, ни телеграфа. Связь района с сельсоветами поддерживается кольцевым движением почты; в те же селения, где нет сельсовета, почта передается через уполномоченных сельсоветов. Из округа почта получается три раза в неделю и распоряжения округа приходят в среднем на 3-й день.

Центром района является б. волостной центр Воскресенской волости, бывший до революции крупным торговым центром, от которого сохранилась обширная торговая площадь с многочисленными каменными лавками и кладовыми. Теперь ни в Воскресенском, ни в других деревнях района базаров нет, торговли частной нет, а имеется лишь кооперативная торговля. В торговом отношении учреждение районного центра в с. Воскресенском не внесло особых изменений в существовавшее до того положение.

Район находится в расстоянии 60 верст от г. Шадринска. Присоединение его не к Шадринскому округу, а к Челябинскому было мотивировано: а) тяготением к железнодорожной сети, б) более удобным сообщением с окружным центром и в) тем, что Челябинск экономически сильнее Шадринска и может лучше обеспечить район финансовой помощью. Однородность района по почвенным условиям смягчает пестроту урожая и облегчает установление однообразного разряда урожайности по сельхозналогу.

В состав района входит 13 сельсоветов, сведения о которых помещены в нижеследующей таблице:

Наименование сельсоветов.	Число селений.	Число дворов.	Населения.	Расстояние.		
				До РИК.	Округа.	Ближ. жел. д. станции.
1. Воскресенский.	1	431	2047	—	160	27
2. Гагановский.	2	325	1603	3	165	25
3. Варлаковский.	3	350	1761	12	172	27
4. Кочегаровский.	2	197	1029	16	176	30
5. Сартаковский.	3	340	1523	13	175	30
6. Травянский.	3	725	3273	18	178	45
7. Троицкий.	1	286	1424	18	178	44
8. Купайский.	2	480	2488	12	172	39
9. Шаламовский.	2	440	2292	12	150	39
10. Куликовский.	4	525	2378	20	150	47
11. Макрушинский.	2	417	2104	21	155	47
12. Травяновский.	1	314	1648	20	140	49
13. Черноярский.	3	482	2506	10	150	25
	29	5322	26436	—	—	—

Главное занятие жителей—земледелие. Землепользование общинное. Система хозяйства—в редких случаях трехполье, обычно двухполье и пестрополье. Маслоделие развито слабо, причина—недостаток кормов: лугов мало и загубели сильно, травосеяние—1,75 десятин на весь район. Кустарных промыслов нет, если не считать пимокатчиков, которых на весь район паберется человек 20.

II. Управленческий аппарат.

А. Райисполком.

Выборных членов 4, четвертый является заведующим райфинчастью, который на последних выборах был избран членом РИК'а, но не входит в состав Президиума РИК'а. Выборный состав получает жалование по окружному бюджету:

председатель 60 руб., члены РИК'а по 55 руб. Заврайфин-
частью получает 55 руб. по районному бюджету.

Технический аппарат РИК'а составляют:

№№ по порядку.	Д О Л Ж Н О С Т И.	Зарплата
		в месяц.
		р. к.
	А. Канцелярия.	
1	Секретарь	41.58
2	Делопроизв. Военного Отдела	23.10
3	» Общего Отдела	19.25
4	» Земельного Отдела	19.25
5	» Наробраза	19.25
6	» ЗАГС'а	17.05
7	Журналист	13.75
8	Машинист	15.40
9	Сторож	6.60
	Итого 9 человек	175.23
	Б. Райфинчасть.	
10	Заврайфинчастью	55.—
11	Бухгалтер	41.25
12	Ст. счетовод Сметн. Стола	34.38
13	Счетовод Сметн. Стола	19.25
14	» Налогов. Стола	25.30
15	Делопроизводитель	25.30
16	Кассир	25.30
	Итого 7 человек	225.78
	Всего 16 человек с фон- дом зарплаты	401.01

В настоящее время аппарат работает по вечерам до глубокой ночи, в виду кампании по сел.-хозналогу. За сверхурочную работу не платят. По окончании кампании работа должна войти в свое русло, но сократить штат нельзя будет, по мнению РИК'а, ибо и без того число служащих менее штатного.

Из состава президиума РИК'а председатель и его заместитель—люди, переброшенные сюда извне, а один член РИК'а из местных жителей, хотя и не из того села, в котором находится центр района.

Председатель РИК'а производит впечатление политически вполне развитого человека, но района своего подробно не знает, хотя и работает в нем уже 5 месяцев. Заместитель председателя далеко не в курсе дел самого РИК'а и вместе с председателем недостаточно знаком с районным бюджетом. Третий член РИК'а, вновь избранный и несущий обязанности по заведыванию Земельным Отделом, молодой товарищ, знакомый ни с Земельным, ни с Лесным Кодексом и не знающий существующих в районе земельных взаимоотношений, что свидетельствует о полной оторванности его от местной хозяйственной жизни.

Из 16 служащих РИК'а только трое являются местными жителями района, остальные 13—народ приезжий, нередко издалека, живущий на жалованье, типичные представители канцелярского пролетариата. Квалификация их характеризуется тем, что переписка отчета по исполнению районного бюджета за 1924 год потребовала работы целого дня, хотя он и занимал всего 4 страницы, и все же он оказался переписанным с такими ошибками, что бухгалтеру пришлось лично вывернуть все цифры.

Жалованье служащим, состоящим на райбюджете, за октябрь выплачено еще не всем, за ноябрь же только сторожам. Для остального персонала денег в кассе РИК'а нет и в день посещения его, 13 декабря, в кассе всего было 5 рублей.

Для хранения денег имеется простой железный ящик, который обычно особой охраны не имеет, в моменты же крупных скоплений ставится милиционер. В округ деньги отправляются через местное почтовое отделение.

В РИК'е имеются Кодексы: Гражданский, Уголовный, О труде, Земельный, Лесной и Конституция. Выписывается: 15 экземпляров «Известий Уральского Облисполкома», 1—для РИК'а, 13 для сельсоветов по их числу и 1—для Начальника милиции, и 14 экземпляров Челябинского органа «Советская Правда» для РИК'а и сельсоветов.

Что касается руководства со стороны округа, то со стороны Окрфо этого руководства вполне достаточно. По Административному Отделу был один раз инструктор из округа

после районирования, но вообще особых затруднений ни по Военному Отделу, ни по Административному не встречается, что объясняется опытностью секретаря РИК'а.

Б. Сельсоветы.

В сельсоветах имеется:

13 председателей	по 23 р.	10 к.	в месяц.
13 секретарей	7 по 19 »	25 » » »	»
	6 по 17 »	05 » » »	»
6 делопроизводителей	по 15 »	40 » » »	»
13 сторожей	по 6 »	60 » » »	»

Всего: 45 лиц на 715 р. 55 к. в месяц.

Платных уполномоченных сельсоветов не имеется и они несут свои обязанности в порядке общественной повинности.

Каждый сельсовет имеет свою печать, что дает ему возможность выдавать гражданам всякие справки и удостоверения. Сельсовет ведет: 1) учет земли, 2) учет всех плательщиков по сел.-хоз. налогу и другим налогам, 3) посемейные списки, 4) запись актов рождения, брака и смерти, исключая лишь записи разводов и книг внебрачных рождений, кои, по распоряжению округа, ведутся в РИК'е. В противоположность Свердловскому округу, военного стола в сельсоветах нет.

До последнего времени аппарат сельсоветов, по мнению РИК'а, был слаб; после перевыборов он обновлен и улучшен. Для инструктирования округ созывал с'езд секретарей сельсоветов, что весьма полезно, но делалось несвоевременно, так как шла зачистка сел.-хоз. налога.

III. Сравнение аппаратов до и после районирования.

Для сравнения, аппарат по б. Куликовской и Окуневской волостям взят не полностью, а лишь пропорционально тем частям, кои вошли в состав Воскресенского района.

I. До районирования в РИК'ах и сельсоветах было.

	Выборн.	Технич.	Всего.
В Воскресенской волости . .	10	15	25
» Окуневской волости . . .	3	5	8
» Куликовской волости . . .	9	14	23
Итого . . .	22	34	56

II. После районирования в РИК'е и сельсоветах стало:

Выборных	16
Технических	48
Всего	64

Округ и район в Уральск. обл.

Таким образом, после районирования управленческий аппарат возрос на 8 единиц, несмотря на то, что число сельсоветов уменьшилось с 15 до 13.

IV. Избирательная кампания 1924 г. в сельсоветах.

	Мужчин.	Женщин.	Всего.
Имело право участия в выборах .	5548	6756	12304
Участвовало » » .	1903	159	2062

Избрано 425 членов сельсоветов, кои по отдельным признакам распределяются:

По полу.	По возрасту.	По занятиям.
Мужч.—390;	До 25 л.— 80	Крестьян—414;
Женщ.— 35;	25—40 л.—180	Рабочих — 3;
	40—60 л.— 64	Служащих— 8;
	свыше 60 л.—1.	

По партийности.	По образованию.
Член. РКП — 31;	Низш. обр. — 3 8,
РЛКСМ — 5;	Самоучек — 55,
Беспартийн. —389;	Неграмотн. — 62.

Устранено от выборов в районе было 104 гражданина.

V. Народное образование.

Детей школьного возраста (от 9 до 14 лет) в районе:

Мальчиков	832
Девочек	1151
Всего	1983

Школ I ступени—12, по одной на каждый сельсовет, кроме Мокрушинского сельсовета, где, однако, в скором времени предполагается открыть школу.

Детей учится 879, т.-е. 44⁰/₀. Нагрузка на учителя от 21 до 72 детей. Последнее число является исключением, вызвано желанием самого учителя принять в школу всех желающих, но едва ли даст хорошие результаты как для детей, так и для самого учителя. В среднем же нагрузка на учителя 30 учеников. Столь малая нагрузка объясняется теснотой помещений, ибо специальное школьное здание имеется одно, а остальные школы помещаются в случайных зданиях. Учителей 19—на окружном бюджете и 2—на районном. Школ II ступени и семилеток в районе нет. Детдомов два, детей 47 и 58, всего 105 и, кроме того, семеро детей учатся за счет района в школе II ступени при ст. Мишкино.

Народный дом в с. Воскресенском содержится на районном бюджете, в пределах же района имеется еще 4 народных дома, но они обслуживаются местным учительством и другими местными культурными силами. Под народный дом в с. Воскресенском приспособлено обширное каменное здание б. волостного правления, с большим зрительным залом и сценою с декорациями. В районе одна библиотека с большим выбором книг, 4 избы-читальни, 10 ликпунктов на 350 учащихся с 12 работниками, из коих 4 специально работают по этой отрасли, а остальные—из учителей. Курс—3 месяца. Всего неграмотных от 14—35 лет 4.800 душ. Желающих учиться много, но недостаток средств заставляет ограничиваться организованными группами: комсомольцами, женотделом, допризывниками и проч. Насколько добросовестно учатся лица, добровольно записавшиеся, настолько неохотно допризывники, привлекаемые в обязательном порядке.

Для поднятия уровня учителей созываются районные съезды их; все учителя выписывают «Учительскую Газету», РИК выписал несколько сот книг, кои образуют центральную библиотеку специально для учителей. Список книг был указан ОКРОНО.

VI. Здравоохранение.

В районе больниц нет, пользуются больницей при ст. Мишкино. Есть два амбулаторных пункта: врачебный в с. Воскресенском и фельдшерский. Посещаемость врачебного пункта до 50 человек ежедневно. Лекарства отпускаются бесплатно, но в момент посещения пункта лекарств не оказалось совсем. Летом была эпидемия малярии, производилась хиннизация, но привозимого хинина хватало на 2—3 дня, а потом наступал долгий перерыв. Сифилис наблюдается как половой, так и бытовой, главным образом, в семьях, где есть б. солдаты и красноармейцы, но в общем его немного (зарегистрировано около 1.000 человек), его боятся, но лечатся неохотно из-за чувства стыда; предпочитают, чтобы их отправляли в Челябинск в венерическую больницу.

На весь район одна акушерка, а потому повитухи и бабки работают в деревнях довольно сильно. В родильном отделении есть потребность, есть и комната при пункте, но нет белья и потому его нельзя открыть. Летом надо ожидать возобновления эпидемии малярии.

VII. Агрономия и ветеринария.

Имеется один агроном, получающий 60 руб. по окружному бюджету, окончивший Сел.-хоз. институт в Уфе. В его распоряжении имеется кое-какой сохранившийся инвентарь земского агрономического участка. В области полеводства за-

дача агронома—научить население бороться с полетам (овсюгом), занесенным сюда с семенным материалом в голодный год и столь засорившим поля, что возникает вопрос, кому быть: человеку или полетам. Нередки случаи, что десятина дает 40 пудов овсяга и только 9—10 пудов пшеницы. Способы борьбы, проводимые агрономом: организация зерноочистительных обозов для очистки семенного материала, агитация за посев вики на сено, введение пропашного клина. Бедность кормовых средств выдвигает вопрос о способах улучшения лугов и о развитии посевов кормовых корнеплодов (кормовая морковь). В работе своей агроном опирается на культурно-переходы хозяйства, каковых в районе 23, середняцкого типа, и организуемые им сел.-хозяйственные кружки при избах-читальнях. Средняцким хозяйством агроном признает хозяйство в 2 лошади, 2 коровы, 10 десятин посева, при окладе сел.-хоз. налога в 25—55 руб.

Ветеринарную помощь оказывает один ветеринарный фельдшер на весь район. Лекарства должны были бы отпускаться населению бесплатно, за счет районного бюджета, но за отсутствием средств лекарств не было и нет сейчас, и потому Округ организует снабжение районных ветпунктов медикаментами, которые должны отпускаться населению за деньги. Причем эта мера устанавливается для всех районов округа, ибо положение создалось везде одинаковое.

Для характеристики положения сельского хозяйства в районе могут служить следующие цифры, полученные при обследовании крестьянского бюджета, произведенном агрономом в октябре с. г. по особой, полученной из округа, программе:

	Число хозяйств.	%	Средний доход (+) или дефицит (—) в год.	
			На одно хозяйств.	В С Е Г О.
Зажиточных. .	47	1,2%	+ 60 р. 59 к.	+ 2844 р. 91 к.
Средняцких..	2190	40,9%	+ 42 р. 46 к.	+ 92987 р. 40 к.
Бедняцких ...	3085	57,9%	— 17 р. 06 к.	— 54596 р. — к.
			—	+ 41236 р. 31 к.

Сельхозналог наибольшей тяжестью ложится на середняцкое хозяйство. Более зажиточные хозяйства легче его выдерживают, так как они ведут более культурно свои хозяй-

ства, менее страдают от полетая и получают лучшие урожаи. Эти же зажиточные хозяйства для уплаты сельхозналога предпочитают сбыть излишний скот, хлеб же попридерживают, так как надеются на обычное весеннее повышение хлебных цен. Хозяйства же середняцкие и ниже средних вынуждены продавать хлеб. Поэтому приближение частных сроков уплаты сельхозналога, повидимому, заставило двинуть на рынок свой хлеб именно эту категорию хозяйств, а не зажиточные хозяйства.

VIII. Охрана общественного порядка.

Отдельного народного судьи до последнего времени в районе не было, но сейчас таковой назначен и прибытие его ожидается со дня на день. Помещение для суда РИК'ом приготовлено.

Штат районной милиции следующий:

Начальник Милиции (на окружном бюджете) . .	25 р. 20 к.
Делопроизводитель	19 р. 25 к.
Три милиционера по	15 р. 40 к.

До районирования на всю теперешнюю территорию района было всего два старших милиционера.

Вознаграждение милиции было бы недостаточно, если бы она не получала отчислений от штрафов за самогон, что в общем составляет 100% надбавки к штатному жалованию. Борьба с самогоном и составляет, повидимому, главное занятие милиции и по отчету за 1924 бюджетный год милицией было составлено 179 протоколов-обысков и отобрано 21 самогонных аппарата. Обыски производились массовые, а протокол составлялся один и потому нередко по одному протоколу привлекалось много обвиняемых, в среднем же 3 человека на протокол. Варка самогона лишь в редких случаях имеет промышленный характер (для продажи), обычно же—бытовой—к большим праздникам, свадьбам и т. п. Пока не было вольной продажи спиртных напитков, а в особенности более доступного деревне пива, самогона почти не было. Ныне, когда более зажиточные слои имеют возможность купить себе пива и проч., бедняки, этой возможности не имеющие, считают себя в праве сварить себе самогону, на который они расходуют пуд ржаной муки (68 к.) и получают бутылок 20 самогону. Когда их за это преследуют, то они считают это несправедливым.

На раз'езды милиция денег не получает, а должна пользоваться лошадьми РИК'а и сельсоветов, что нередко лишает ее возможности преследовать преступников, так как лошади эти бывают заняты, нанять других нет средств. Особого арестного помещения не имеется, и арестованные содержатся при милиции.

Лица, присужденные к принудительным работам, на короткие сроки, привлекаются к работе по хозяйству РИК'а, и к настоящему зимнему сезону РИК заготовил около 80 куб. саж. дров исключительно таким способом.

IX. Местное хозяйство.

Муниципализированных домов немного, так как во время гражданской войны сгорело несколько десятков лучших домов. Дома все используются под учреждения и в аренду сдавать нечего. Торговые помещения также заняты под учреждения. В центре района ощущается жилищный кризис, в виду переселения в него служащих РИК'а.

Промышленных предприятий в распоряжении и непосредственной эксплуатации РИК'а три: одна паровая мельница в 25 лошадиных сил, с производительностью в 450 пуд. в сутки, и две водяных мельницы—по 200 пудов в сутки каждая. Мельницы обслуживают исключительно потребности местного населения. За помол берется: с пуда ржи—4 коп., с пуда пшеницы—6 коп. Пробовали плату повысить, но население повезло тогда хлеб на кооперативную мельницу, где цена была ниже, и РИК'у пришлось также снизить цену. Мельницы имеют каждая своего заведующего, который ею непосредственно управляет. Потребность в ремонте велика и на него в смету 1924/25 г. внесено свыше 4.000 руб., но отсутствие денег у РИК'а не позволяет делать его своевременно. Так, в прошлом месяце паровая машина простояла 10 дней, так как у РИК'а не было денег на замену прогоревших дымогарных труб новыми.

Землеустройство местного значения еще не проведено, но потребность в нем ясно сознава и на него собираются необходимые средства. В течение 1925 г. предполагают пригласить землемера для подготовительных работ—производства земельной регистрации, а в 1926 г. приступить к самим землеустроительным работам.

Леса местного значения переданы земельным обществам и в каждом таком обществе существует особая лесная комиссия из представителей: а) сельсовета, б) земельного общества и в) комитета взаимопомощи. Комиссия эта распределяет лес между гражданами и взимает за него небольшую плату, которая идет на содержание лесной стражи. Следует отметить, что у членов РИК'а нет ясного понимания сущности земельного общества и они склонны смешивать его по территории и населению с сельсоветами, на местах же, где деление землепользования по отдельным земельным обществам прошло через годы революции неприкосновенным, такого смешения нет и быть не может. И в то время как в РИК'е было дано объяснение, что в каждом сельсовете лесами ведают особая лес-

ная комиссия, в Черноярском сельсовете оказалось, что каждое из входящих в его состав трех земельных обществ имеет свою особую лесную комиссию.

Побочное пользование лесами никаких доходов РИК'у не дает, о самой возможности получить эти доходы он не знал, и считает ее неосуществимой.

Пожарная охрана функционирует только летом, так как и пожарные машины и бочка имеют только летние ходы. Состояние инвентаря плохое, требующее ремонта. Пожарных сторожей нет. Лошади и рабочая сила даются населением в порядке натуральной повинности.

Дорожное дело почти не обслуживается, хотя дороги и дорожные сооружения находятся в плохом состоянии. До последнего времени, когда дорога становилась совершенно непроезжей из-за разрушения мостов, население само их чинило. Ныне отказывается это делать, ссылаясь на то, что оно платит надбавку на местные нужды и за счет этой надбавки и должен производиться весь ремонт.

О каких-либо мерах по общественному благоустройству в условиях деревни земледельческого типа говорить не приходится. Единственно, что здесь могло бы быть, это устройство и ремонт общественных колодцев, но здесь этого нет: население пользуется водою частью из частных колодцев, частью из реки Миасса.

Х. Торговля и кооперация.

Частных лавок в районе нет, а имеется лишь около 10 раз'ездных торговцев мясом с месячным оборотом в 6.000 руб. Население обслуживается кооперативным интегралом, объединяющим все три вида кооперации: потребительскую, сельскохозяйственную и кредитную. В центре района находится главный склад, а в районе имеется 8 отделений. Членский взнос—3 рубля паевых и 25 коп. вступных. Всего членов по району 2.495. Месячный оборот за сентябрь 1924 г. составил 58.800 руб. В осмотренном отделении в с. Черноярке оборот составляет приблизительно 100 руб. в неделю.

XI. Социальное обеспечение.

Инвалидных домов в районе нет. Пенсий никому не платят, и предполагается, что имеющиеся инвалиды и семьи красноармейцев получают пособия от обществ взаимопомощи, но в действительности эта помощь ничтожна. Общества взаимопомощи образованы в каждом сельсовете, им отведено по 18—20 десятин земли каждому, но земля эта используется плохо, общества эти почти бездействуют, и при том часть своих скудных средств расходуют на содержание своего аппарата. Не-

нормальность такого положения признана РИК'ом и в настоящее время заканчивается кампания по перевыборам комитетов обществ взаимопомощи с заменой бездеятельных членов их общественными элементами.

XII. Районный бюджет.

А. Исполнение бюджета за 1924 г.

В 1924 бюджетном году район имел свой бюджет с 1 апреля по 1 октября и он выразился в следующих цифрах:

	Предложено по смете.	Выполнено.
По доходам	25.742 р.	30.531 р.
По расходам	25.648 р.	29.423 р.

Такое расхождение между сметными предположениями и выполнением находит свое объяснение, с одной стороны, в том, что бюджет строился в организационный период, но, главным образом, в виду неправильного включения в отчет: по приходу—возврата авансов, а по расходу—выдачи авансов. В расходной части имеем крупный перерасход на содержание РИК'а: а) ассигновано на зарплату 1.124 руб., израсходовано 2.045 руб., перерасход 921 руб., б) прочие расходы: ассигновано 645 руб., израсходовано 1.807 руб., перерасход 1.220 руб.

Б. Бюджет на 1924/25 г.

Бюджет на 1924/25 г. в окончательном виде выразился в следующих цифрах, по главным статьям прихода и расхода:

Д о х о д ы.

Наличность	98 р.
Натурфонды	437 р.
Недоимка сел.-хоз. налога	3638 р.
От мельниц	22957 р.
От угодий и рыбн. ловли	652 р.
Продажа негодных построек	838 р.
От базарн. площад	50 р.
Взыскания и штрафы	1000 р.
Прочие поступления	1000 р.
Надбавка: промналогу	121 р.
» сел.-хоз. налогу	19903 р.
От ветеринарии	489 р.
Налог с извозн. промысла	60 р.
» с фабричн.-завод. строений	114 р.
Канцелярский сбор	100 р.
Пошлины, пени и проч	70 р.

51.527 р.

Расходы.

РИК+сельсоветы:

Зарплата	13758 р.
Содерж. лошадей	2685 р.
Прочие расходы	2156 р.
<hr/>	
Всего	18599 р.

Милиция:

Зарплата	872 р.
Прочие расходы	163 р.
<hr/>	
Всего	1035 р.

Нарсуд:	122 р.
--------------------------	--------

Наробраз:

Школы 1 ступени:

Зарплата сторож	754 р.
Учебн. часть	1920 р.
Прочие	600 р.

Детдома:

Зарплата	2149 р.
Продовольствие	5460 р.
Обувь и белье	1364 р.
Прочие	412 р.

Всего по соцвосу	9385 р.
----------------------------	---------

Культпросвет:

Зарплата	2624 р.
Прочие	394 р.

Всего по культпросвету	3019 р.
----------------------------------	---------

Ликпункты	366 р.
---------------------	--------

ВСЕГО по Наробразу	16044 р.
------------------------------	----------

З д р а в о о х р а н е н и е:

Амбулатория:

Зарплата	1873 р.
Лекарства	1581 р.
Прочие	149 р.

Всего	3603 р.
-----------------	---------

Мельницы:

Содержание	4478 р.
Ремонт	4661 р.
Мастком и соцстрах	761 р.
<hr/>	
Всего.	9900 р.

Пожарный обоз:

Капитальный ремонт	255 р.
------------------------------	--------

Дороги:

Ремонт	300 р.
------------------	--------

Ветеринария:

Медикаменты	400 р.
Прочие	89 р.
<hr/>	
Всего.	489 р.

Агрономия: Разные мелкие расходы	92 р.
---	-------

Новое строительство.	150 р.
---------------------------------------	--------

ИТОГО 51527 р.

Подробный анализ бюджета, произведенный совместно с составом РИК'а, установил, что поправки, сделанные в бюджете округом и направленные к достижению бездефицитности бюджета, являются нереальными.

Основными статьями доходной части являются надбавка к сельхозналогу (21.007) и доход от мельниц (22.957). Сумма надбавки была дана району округом не в процентном отношении, а в абсолютной сумме, равной сумме бюджетного дефицита.

На районном с'езде советов бюджет был доложен и вызвал большие прения, при чем особенное неудовольствие вызвало сокращение округом числа лошадей при РИК'е до 3-х и при сельсоветах до 1 лошади при каждом сельсовете. С'езд признал нужным иметь при РИК'е 4-х лошадей и при сельсоветах по 2 лошади. Добавлен один лекпом и постановлено просить округ прислать вторую акушерку. Предложение округа о принятии на районный бюджет бухгалтера и двух служащих налогового стола принято с'ездом.

Вопрос о передаче на районный бюджет всех расходов района, в том числе и зарплаты персоналу, по мнению РИК'а, возможен только при условии предоставления РИК'у соответствующих средств и более реального составления самого бюджета.

В. Сельский бюджет.

При составлении бюджета на 1924/25 г. РИК затребовал от сельсоветов их сметные предположения, при чем надеялся, что сельсоветы выявят какие-либо новые источники доходов. Но надежда эта не оправдалась и представленные сельсоветами материалы оказались очень слабыми. В прошлом году РИК сделал попытку передать некоторые расходы на распоряжение сельсоветов, но опыт дал отрицательные результаты, так как, например, по детдомам получился крупный перерасход. Поэтому РИК решил применить систему квартальных смет, составляемых сельсоветами и, по проверке их РИК'ом, отпускать сельсоветам соответствующие авансы. Общее мнение РИК'а, что сельсоветы еще не подготовлены к составлению и выполнению своих самостоятельных сельских бюджетов, при чем РИК считает, что в его районе нет ни одного сельсовета, достаточно крепкого и налаженного, где такой бюджет мог бы быть поставлен в виде опыта.

XIII. Счетоводство.

Счетоводство ведется по формам, преподанным Окрфо. В данный момент счетоводство запущено, так как бухгалтер поступил всего месяц назад и, в виду загруженности работой по сельхозналогу, не успел привести в порядок накопившиеся до него упущения. Система счетоводства бухгалтера удовлетворяет, при условии ведения записей а-жур. Ведение журналов—главной книги бухгалтер признает желательным, в виду ее наглядности, и надеется, что аппарат с этой работой справится.

Инвентарь как самого РИК'а, так и подведомственных ему учреждений учтен, в виде особых описей, а впоследствии предполагается заменить их инвентарными книгами.

Весьма обременительна отчетность, требуемая Окрфо: между прочим требуется ежемесячно три подробных доклада о работе финчасти, в то время как они могли бы быть соединены в один доклад.

XIV. Райфининспектор.

Особого райфининспектора район не имеет и обслуживается фининспектором, находящимся в Мишкине, в ведении

когого находится 3 района. Аппаратом райфинчасти фининспектор почти не пользуется. Объем его работы характеризуется следующими суммами поступлений по району, намеченных на 1924/25 г.:

С. хоз. налог	101.050 р. (госсклад + надбавка).
Уравнит. сбор	1.383 „
Псдох.-поимуш. налог.	944 „
Единовремен. налог.	333 „
Патентный сбор.	100 „
<hr/>	
Есего.	103.810 р.

XV. Обследование Черноярского Сельсовета.

Населения 2.524 человека, хозяйств 515. В состав сельсовета входит 3 села: Черноярка, Красноярка и Корчажка. Аппарат сельсовета состоит из председателя, секретаря, делопроизводителя и сторожа.

Основное и единственное занятие жителей сельское хозяйство. Система хозяйства—беспорядочное двухполье. Обработка примитивная: на 500 хозяйств имеется не более 200 плугов, у остальных—соха. Урожай: 22 пуда пшеницы с десятины в среднем, местами же из-за сорной травы «полетая» урожайность понижается до 9—10 пудов. Более культурные методы хозяйства: трехполье, унавоживание земли, очистка зерна, применение рядовой сеялки—встречается у незначительного числа крестьян, преимущественно у более зажиточных. Сейчас много лошадей гибнет от болезни «шатун»; ветфельдшер приезжает, но помощи оказать не может: нет лекарств. В землеустройстве ощущается большая нужда: нужно упичтожить чересполосицу. К нему предполагается приступить с 1925 г.

Недавно в с. Черноярке открылось отделение кооперативного интеграла. Членов—130. Оборот—100 р. в неделю. Цены не высокие. Частной торговли нет. Интеграл скупает у крестьян хлеб по 66 коп. пуд, но купил всего 450 пудов, так как крестьяне предпочитают везти его до ст. Мишкино за 37 верст, так как там платят 72—76 коп. Крестьяне говорят, что если бы разница была и в 2 коп., все равно повезли бы, так как лошадь своя, а работы и заработка зимой нет.

Плательщиков сельхозналога 482, сумма налога с надбавкой 11.403 руб. В Черноярке есть мельница (водяная турбина), находящаяся в ведении РИК'а. Мельница взимает за помол 4 ф. с пуда пшеницы, 6 ф. с пуда ржи. Крестьяне недовольны, сравнивают с довоенной ценой—2,5 копейки с пуда.

В селе Черноярке школа, единственная на весь сельсовет: 45 учеников, 3 группы, 1 учительница. Дети все из села Черноярки, так что в других деревнях все дети остаются без школы. Крестьяне деревень Красноярка и Корчажка хотели открыть школу на самообложение, но РИК не разрешил его. Крестьяне хотели пригласить учителя «по соглашению», а не по ставкам Рабпроса, и с тем, чтобы платить ему жалование лишь за те 4 месяца, в течение которых он занимается в школе, а не за круглый год.

Книги получены в школе из Окроно в достаточном количестве, но по изложению книги имеют в виду ребенка городского, а не деревенского. Письменные же принадлежности даны РИК'ом в ничтожном числе и дети сами покупают карандаши и бумагу. Посещаемость школы неустойчива. Девочки часто остаются дома—помогают прасть.

Есть ликпункт на 45 человек, но недостаточен, так как третья часть населения неграмотна. В избе-читальне имеются кружки: сельско-хозяйственный и политический. Есть библиотека. Оборудована изба-читальня шефом—коммунотделом г. Челябинска и помещается в большом каменном здании недостроенной церкви.

На весь район—один врач, бывает редко, по приглашению. Лечатся больше у бабок и знахарей. Больница на ст. Мишкино—в 37 верстах.

Комитет взаимопомощи на днях переизбран. Прежний состав не зарекомендовал себя с хорошей стороны.

Связь с РИК'ом налажена. Бывают в РИК'е, наезжают из РИК'а. До РИК'а—9 верст. Результатом районирования крестьяне довольны, так как «раньше надо было ехать в село Воскресенское, а сейчас многое на месте делается».

По вопросу о сельском бюджете председатель сельсовета считает возможным создать сельский бюджет, председатель же РИК'а находит, что этому сельсовету нельзя доверить составление и исполнение бюджета: не справится и не сумеет наладить отчетность.

В ы в о д ы.

Ознакомление с Воскресенским районом и его сельсоветами дает основание сделать следующие выводы:

1) Замена прежнего далекого уездного центра более близким районным центром в административном отношении приблизило территориально власть к населению и к местному хозяйству. Это приближение должно было обеспечить для органов власти подробное знание своего района и возможность более

планомерного и экономного удовлетворения потребностей местного хозяйства. Однако в Воскресенском РИК'е не наблюдается ни достаточного знакомства с районом, ни умения вести хозяйство в пределах намеченного плана. Об'яснение этому явлению необходимо найти в том, что данный район является районом чисто крестьянским, сельско-хозяйственным, выборный же состав РИК'а, равно как и громадное большинство технических его работников является людьми городскими, не знающими бытовой и хозяйственной стороны деревенской жизни вообще.

2) Расширение прав сельсоветов, достигшее почти объема прав прежних волисполкомов, облегчило для населения выполнение ряда формальностей, ибо, вместо прежних 3 волостей, ныне существует 13 сельсоветов, но это приближение органов власти к населению не стоит в связи с районированием.

3) Управленческий аппарат района в результате районирования возрос с 56 до 64 платежных единиц, и в виду повышенной квалификации работников как РИК'а, так и сельсоветов несомненно не только увеличился, но и удорожился.

4) Воскресенский район, будучи районом сельско-хозяйственным, не имеет в своем распоряжении тех доходных источников, кои дают подкрепление бюджету районов промышленного характера, и, исключая имеющихся в его распоряжении 3 мельниц, он не может рассчитывать на какие-либо другие неналоговые источники. Посему основой его бюджета являются и будут являться налоги.

5) Выделение самостоятельных сельских бюджетов является в рассматриваемом РИК'е преждевременным по неподготовленности аппарата и нецелесообразным по маломощности сельсоветов и отсутствию в них таких неналоговых источников, которые могли бы быть выявлены при условии создания самостоятельного сельского бюджета.

6) Введение районного бюджета послужило, главным образом, средством к улучшенному обеспечению управленческого аппарата, удовлетворение же операционных нужд населения в тех отраслях, кои приняты на районный бюджет, весьма слабо: медпункты лишены лекарств, школы не имеют бумаги, карандашей; ветеринарный фельдшер также не имеет медикаментов и району приходится заменить бесплатную выдачу лекарств платною; дороги не ремонтируются.

7) Самообложение населения, столь развитое ранее, ныне почти совершенно не применяется, но это явление нельзя ставить в зависимость от введения районного бюджета, а вызвано тем, что население платит надбавку на местные нужды

к сельхозналогу и считает, что этой надбавкой оно и должно ограничить свои взносы на свои культурно-социальные потребности. Слабая степень удовлетворения этих потребностей вызывает мысль не об увеличении размера надбавки, а о непропорционально высоком расходе на содержание управленческого аппарата. Увеличение же надбавки к сельхозналогу на местные нужды невозможно, в виду слабой рентабельности одной части хозяйств и убыточности другой, большей их части.

8) Выполнение районного бюджета за 1924 г. указывает на крупный перерасход по содержанию райисполкома. Всего перерасход на 7.422 руб., при невыполненных расходах в 3.647 руб., и при общей сумме расхода в 25.648 руб. Такое выполнение бюджета указывает или на нереальность его составления или на нарушение бюджетной дисциплины.

9) Условия составления районного бюджета на 1924/25 г. были ненормальны. Район составил свой проект бюджета с расходом в 78.314 руб., при доходе (считая в том числе и сельхозналог) в 45.249 руб., т.-е. расход был совершенно несообразован с доходной частью. При пересмотре бюджета округом и областью доходная часть была повышена, при чем повышение это сделано в большинстве случаев без достаточных оснований, является нереальным, и потому в корне подрывает и возможность нормального выполнения расходной части.

В частности, исключение из расходной сметы задолженности прошлого года, при одновременном включении в доходную смету недоимок, нарушило выполнение нового бюджета в самые первые месяцы его осуществления.

10) Интерес со стороны населения к бюджету очень велик, и при обсуждении его на районном съезде советов бюджет вызвал много прений, но желательные изменения бюджета касались, главным образом, интересов административного аппарата, но не культурно-социальных потребностей населения.

11) Установленные по районному и окружному бюджету ставки зарплаты персонала нужно признать довольно высокими в виду большой дешевизны местной жизни, и потому укрепляют в населении мысль, что деньги, которые оно платит на местные нужды, расходуются недостаточно экономно.

12. Коммунальные предприятия, в виде мельниц, дают крупный доход районному бюджету (13.000 руб.), но этот доход является скрытым обложением местного населения, ибо мельницы обслуживают только его потребности, и плата за помол превышает довоенную более, чем в два раза.

13) Потребности народного образования удовлетворяются лишь в тех селениях, где имеются сельсоветы, и то не в полной мере, и потому средний процент удовлетворения начальным образованием—44⁰/₀—есть величина мало показательная, ибо есть большие селения, где все дети лишены школы.

14) Социальное обеспечение отсутствует совершенно и инвалиды и семьи не получают никаких пенсий. Общества же взаимопомощи бездействуют и большинство своих скудных средств тратят на свой аппарат.

15) Система счетоводства, указанная центром, удовлетворяет потребностям хозяйства района, хотя и не отрицается необходимость ведения журнала—главной книги.

16) Райфинчасть чрезмерно обременена отчетностью, требуемой разными отделами Окрфо, и необходимо ее переработать в сторону сокращения и устранения параллелизма.

Миасский район Челябинского округа.

(Обследование произведено 12 и 13 декабря 1924 г. Председателем Комиссии т. Вайнштейном и Членом Комиссии т. Моисеевым)

Обследованы: Райисполком, два сельсовета—Притчинский и Белоярский. При обследовании посещены: детдом, школа, избы-читальни, народом, сельско-хозяйственная коммуна.

Общие сведения.

Миасский район—чисто сельско-хозяйственный: из общего числа дворов в 7.550 — плательщиков сельхозналога 7.417. Сельское хозяйство является не только главным, но и исключительным занятием населения, отхожих и кустарных промыслов нет.

Особенностью района является наличие двух групп населения—крестьянского и казачьего, значительно рознящихся между собою как по характеру и укладу своего быта, так и особенно по обеспеченности земель.

Привитое прежними довоенными условиями чувство неприязни и розни между двумя группами населения не вполне изжито и теперь, при чем в настоящее время оно обуславливается главным образом неодинаковым обеспечением земель.

Миасский район образован 4 марта 1924 г. из двух укрупненных волостей—Миасской и Белоярской. В настоящее время в районе находится 17 сельсоветов, до районирования в двух прежних волостях их было 26.

В районе всего 72 селения с общим числом жителей 36.879 человек (по другим данным 37.286).

Центр района—слобода Миасская, находящаяся на расстоянии 35 верст от г. Челябинска.

Все сельсоветы находятся на значительном расстоянии от центра района—ближайший 10 верст, наиболее дальний—50 верст, среднее расстояние 25 верст. Сообщение между округом и районом, а также внутри района только гужевое, телефона нет.

Станица Миасская — бывший центр Миасской волости. В настоящее время в станице находятся, кроме райисполкома, амбулатория, ветеринарный фельдшер, агроном, начальник милиции.

С е т ь и ш т а т ы у ч р е ж д е н и й.

Райисполком.

Штат райисполкома, кроме 3 членов президиума, получающих содержание по окружному бюджету, состоит из 24 человек. Значительный процент служащих падает на «хозяйственную часть», — завхоз, конюхи, добавочные сторожа. Штаты значительно выше предположенных по бюджету, не вполне соответствуют бюджету также и фактически уплачиваемые оклады.

Из числа служащих только 7 местных жителей, остальные приезжие.

Структура аппарата райисполкома особых отличий от других районов не представляет.

При районе отдельного фининспектора нет. Фининспектор имеется один на 3 района, постоянное местопребывание его в Челябинске.

Помещение райисполкома вполне приспособлено для хранения денежных сумм, имеется хороший несгораемый шкаф, помещение кассира обнесено железной решеткой.

Н а р о д н о е о б р а з о в а н и е.

Всего в районе имеется 22 школы I ступени, кроме того 3 школы, содержимые на средства населения (из них две — в сельско-хозяйственных коммунах).

Имеется 4 постановления отдельных селений о постройке школ на их средства.

Общее число учащихся 35 человек, нагрузка на 1 учителя — от 25—104 учащихся, в среднем 46. Всего учащихся 1.563, что составляет 4,3% к общему числу жителей. Общее число детей школьного возраста по исчислениям РИК'а (основным, в свою очередь, на сведениях сельсоветов) — 6.312, — свыше 17% к общему числу жителей. Цифра эта внушает большие сомнения, как противоречащая обычному соотношению возрастов.

Если даже предположить, что сведения РИК'а о количестве детей школьного возраста сильно преувеличены, необходимо признать, что обеспечение школой весьма низко.

Следует в то же время отметить, что в тех селениях, где школы есть, отказа в приеме не было, больше того, часто школа не имеет полной нагрузки, но дети соседних селений

не имеющих школы, как общее правило, школу почти не посещают.

Школ II ступени нет. Детский дом — один (в Белоярске), с числом детей 99 и персонала 4.

В этот же детдом переводится из Челябинска еще 50 детей с 4 чел. персонала.

Из учреждений политпросвета имеется 5 изб - читален (по бюджету предусмотрено 6, но шестая наименее — в башкирском селении — не открыта за отсутствием руководителя).

Из предполагаемых по бюджету 26 ликпунктов открыто пока 21. Занятия ведут учителя, работая по совместительству (оплата 14 рубл. в месяц). Пропускная способность ликпунктов 1.300 чел. в год, но полностью ликпункты не загружены. Общее количество неграмотных в возрасте от 14 до 30 лет — 5.022 чел.

По бюджету предполагается к открытию школа крестьянской молодежи, но таковая, за отсутствием подходящего помещения, не открыта.

Народное здравоохранение.

Больницы в районе нет, имеется только 4 амбулаторных пункта: в Миассе, Белоярске, Алабуге и Канашове.

Миасской амбулаторией заведует врач, при амбулатории находится 3 фельдшера и одна фельдшерица-акушерка. Тремя другими пунктами заведуют лекпомы.

Медикаментами население снабжается удовлетворительно; очень чувствуется отсутствие больницы, приходится обращаться в больницы, находящиеся в соседних районах, главным образом в Челябинск.

Болезни развиты менее, чем в других обследованных округах: в частности, менее распространен сифилис, сильно зараженные деревни считаются единицами и в них процент заболеваемости не превышает 30.

Агрономия и ветеринария.

Несмотря на то, что Миасский район является чисто земледельческим, вопрос об агрономической работе стоит чрезвычайно плохо. Имеется один агроном, и то эта вакансия до него не была замещена, и агроном прибыл в район только за два дня до приезда комиссии.

Предполагалось иметь двух помощников агронома, но за отсутствием средств и кандидатов, должности эти упразднены.

Никакой работы в области агрономии не велось, нет ни показательных участков, ни случайных, ни прокатных пунктов.

Соответственно этому нет среди населения и тяги к улучшенным способам сельского хозяйства, крестьяне, по их словам, «вкуса в агрономе еще не знают».

Не менее печально обстоит дело с ветеринарной помощью: единственный ветеринарный фельдшер, поступивший недавно, призван на военную службу и в настоящее время население не имеет никакой ветеринарной помощи. Ветмедикаменты отпускались за плату, при чем покупать их приходилось в Челябинске.

М и л и ц и я .

Управление раймилиции состоит из 7 человек: начальник, 1 старший милиционер, 4 милиционера и 2 технических работника.

Главное внимание обращено на борьбу с самогоном. Со времени образования района составлено до 800 протоколов (точной цифры установить не удалось).

Социальное обеспечение.

По социальному обеспечению РИК'ом никакой работы не производится, никаких ассигнований по этой отрасли в бюджете не предусмотрено.

С другой стороны, комитеты взаимопомощи не могут хотя бы несколько восполнить этот пробел, так как деятельность их находится в зачаточном состоянии и никакими средствами они не обладают.

Кампания по переводу комитетов взаимопомощи на новое положение еще не проведена.

Районный местный бюджет и местное хозяйство.

Местный бюджет Миасского района утвержден округом и областью в сумме 90.528 руб. по доходам и по расходам.

Из общей суммы доходов на налоговые падает 28.716 руб. (10.180 надбавки к госналогам и сборам и 6.176 недоимки по сельхозналогу прошлого года), что составляет 32% к общей сумме доходов бюджета.

На неналоговые доходы падает 56.752 руб. (10.792 руб. от имущества и мероприятий сельско-хозяйственного значения и 45.960 р. от промышленных предприятий и коммунального хозяйства), что составляет 62% к общей сумме доходов.

Остальные 6 процентов составляют остатки бюджетных средств прошлого года—3.425 руб. и разные поступления (штрафы)—1.635 руб.

Таким образом, на первый взгляд, доходная часть бюджета рисует картину большого благополучия, поскольку подавляющая часть расходов покрывается неналоговыми доходами районного значения.

К сожалению, при ближайшем знакомстве с районным бюджетом, это благополучие оказывается призрачным.

Некоторые доходы являются нереальными и несообразно преувеличенными. Доходы от аренды земель были исчислены из расчета сдачи в аренду 8.000 десятин земли в среднем по 50 к. за десятину. Округом средний размер арендной платы поднят до 1 рубля. Но дело в том, что земельного фонда вообще нет пока у Райисполкома; предполагается сосредоточить в распоряжение РИК'а те излишки земель, которые фактически находятся у сельских обществ сверх количества, закрепленного за ними, и этими сельскими обществами не используются. Для возможности эксплуатации этих земель предварительно необходимо проделать сложную (и, конечно, требующую затрат) работу по выявлению этих участков. РИК лишь приступает к этим работам, при чем с достаточной определенностью выяснил, что во всяком случае о 8.000 десятин говорить не придется. 592 р. составляют валовой доход от предполагаемого собственного посева, при чем в расходной части бюджета стоимость обработки посева, семян и проч. не предусмотрена.

1.650 руб. составляют валовую выручки по предполагаемой операции по покупке семян с целью перепродажи их крестьянам.

По расходам включена сумма 1.500 руб. на покупку семян.

Доходам от случного пункта—300 руб. в расходах противостоит также сумма 300 руб.—на организацию пункта.

Следует отметить, что вообще пока никакого случного пункта нет и его предполагается только организовать.

Включенные в смету 250 руб. от рыбных ловель получают от сдачи в аренду нескольких маленьких озер.

Доходы от коммунального хозяйства и от предприятий слагается из следующих статей: доходы от мельниц (валовой доход)—43.296 руб., от жилых строений—1.584 руб. и от базарной площади—840 руб. и собственного гужевого транспорта—240 руб.

В бюджет включены доходы от эксплуатации 6 мельниц; 5 из них—мельницы, принадлежавшие до последнего времени Сельским обществам; мельницы эти сельсоветами непосредственно не эксплуатировались, а сдавались в аренду по большей части за ничтожную плату. В настоящее время из предположенных шести—пять мельниц уже взяты РИК'ом в свое непосредственное ведение и будут эксплуатироваться им непосредственно.

Мельницы требуют большого капитального ремонта, общая сумма расходов по эксплуатации и ремонту мельниц включена в расходную часть бюджета в сумме 24.000 руб., ремонт еще не закончен и пока работают только 3 мельницы.

Доходы от мельниц исчислены чрезвычайно преувеличенно, достаточно сказать, что доходы эти исчислялись из расчета полной загрузки мельниц во все 12 месяцев, хотя, конечно, более 7 месяцев в году с полной нагрузкой мельницы работать не могут. Не принято также во внимание, что большинство мельниц будет ремонтироваться и стоять без работы в самое горячее время, октябрь—декабрь.

Доходы от жилых строений исчислены в сумме 1.584 руб. В ведении РИК'а находится 103 дома, большинство из них под учреждениями, некоторые пустуют, сдаются в аренду 22 дома в среднем по 3 рубля в месяц. РИК'ом доходы от жилых строений были исчислены в сумме 792 руб. Округ повысил их на 100%.

В районе имеется только одна базарная площадь, эксплуатируемая в настоящее время (в Белоярске): базары бывают раз в неделю. РИК'ом включено в смету 168 руб. доходов от базарной площади, сумма эта округом повышена до 800 р.

Перечисленным выше исчерпывается хозяйство района и его возможности в области извлечения неналоговых доходов. Следует признать, что источники эти объективно скудны. Что касается мельниц, то возможные результаты их эксплуатации неясны пока самому РИК'у, но с несомненностью можно сказать, что результаты эти далеко не будут так благоприятны, как это предполагалось при составлении сметы.

Обращает внимание широкое повышение округом исчислений почти по всем неналоговым статьям, при чем повышение это не обосновывается никакими данными.

Первые же месяцы исполнения бюджета выяснили полную его нереальность в части неналоговых доходов; нереальность эта осознана РИК'ом и им, по инициативе нового председателя, производится пересмотр исчислений по тем доходным статьям, преувеличение коих вывилось особенно резко.

В области налоговых доходов обращает внимание порядок передачи надбавок к сельхозналогу в районный бюджет: надбавки передаются не в определенном проценте к сумме поступления сельхозналога, как это установлено декретом, а в фиксированной абсолютной сумме, равной дефициту районного бюджета. В таком порядке сбалансирования бюджета по Миасскому РИК'у назначено сумм надбавок к сельхозналогу 19.446 руб. Когда бюджет, по представлению РИК'а, был частично пересмотрен, то для сбалансирования бюджета сумма надбавок к сельхозналогу была несколько изменена; по последнему варианту для Миасского района назначено 20.118 р.

В расходной части районного бюджета нагрузка значительно больше, чем в районных бюджетах округов. На районный бюджет отнесено: приобретение учебников, весь ремонт школ, содержание всего медперсонала.

Работа аппарата Райисполкома.

Аппарат РИК'а недостаточно организован; при наличии ряда, несомненно, способных и достаточно квалифицированных работников в общем получается впечатление неналаженности и некоторого разброда. Определенно чувствуется недостаток общего руководства.

Наибольшим минусом аппарата является его очень слабая осведомленность о местном хозяйстве и местном бюджете.

Эти недостатки особенно ярко сказались в состоянии бюджета. Несмотря на то, что труда было положено много, по существу, бюджетная работа проделана не была, и бюджет получился непродуманный, нереальный, оторванный от местного хозяйства.

Объем работы РИК'а несколько шире обычных рамок, предусмотренных положением, а именно, в области народного образования.

РИК не ограничивается только хозяйственным обслуживанием школ, но принимает участие и в руководстве их работой.

Ежемесячно собираются учителя, делаются доклады, прорабатываются отдельные вопросы. Равным образом РИК имеет возможность оказывать достаточное влияние на подбор личного состава, его перемещения и использование.

Указанное фактическое расширение прав РИК'а объясняется случайными причинами: член президиума РИК'а, заведующий Наробразом, до сих пор одновременно был и инспектором Окром.

Поскольку деятельность РИК'а в области Наробраза шире обычных рамок, у РИК'а не возникает пока потребности в расширении сферы его деятельности, так как работа в других отраслях—здравоохранении, агрономии и ветеринарии развернута еще очень слабо.

В ы в о д ы.

1. В условиях работы среди чисто земледельческого крестьянского населения, район оправдал себя, как административно-хозяйственная единица не только территориально более близкая к крестьянству, но и по своей структуре более простая, понятная и доступная. Крестьянство, вынужденное раньше обращаться в город, с которым не было тесно связано, в структуре которого ему труднее было разобраться, труднее было добраться до «главного начальства», теперь по тем же вопросам получает разрешение в районе, где по любому вопросу, как бы мелок он ни был, может всегда видеть авторитетных лиц, главных руководителей.

2. Организация аппарата района в местностях с чисто земледельческим населением встречает, по сравнению с районами промышленными и смешанными, особые затруднения, поскольку крестьянство, не имеющее пока достаточных навыков в общественной и политической работе, мало выдвигает из своей среды работников, необходимых для укомплектования аппарата района.

Необходимо настойчивое вовлечение крестьянства в работу районного аппарата. Необходимо (чего нет в Миасском районе), чтобы хотя бы один из членов президиума был непременно местным крестьянином.

Крестьянство определенно сочувственно относится к организации сельсоветов с теперешними расширенными правами. Слабый состав в некоторых сельсоветах (как в одном из обследованных—Притчинском) мешает им полностью выявить значение сельсовета для населения и глубже проникнуть в толщу крестьянства.

3. Управленческий аппарат Миасского района еще недостаточно организован. При наличии ряда способных и достаточно квалифицированных работников, главным недостатком аппарата является отсутствие общего руководства и плохое знание хозяйства и бюджета района.

4. Замечается слишком большой уклон в сторону администрирования и командования в ущерб хозяйственной работе.

5. Бюджетная работа недостаточно удовлетворительна. Доходные предположения не продуманы, не обоснованы и не увязаны с фактическими возможностями районного хозяйства. В результате доходная часть бюджета оказалась переальной, что создает весьма большие затруднения при выполнении его расходной части.

Окрфо, поставив себе совершенно правильную задачу построения бездефицитного бюджета, к разрешению этой задачи в отношении бюджета Миасского района подошел слишком формально: не только не исправил неосновательные исчисления доходов, но и увеличил их, во многих случаях, без всякого основания.

6. При отсутствии в земледельческих районах промышленных предприятий, затруднительности использования земельных фондов, в виду сравнительной обеспеченности населения землей, и при неразвитости торговли, неналоговые доходы не могут служить основной экономической базой для построения достаточно мощного районного бюджета. Поэтому главной основой районного бюджета в земледельческих районах должны быть надбавки к сельхозналогу, передаваемые бюджетам этих районов в максимальных размерах и во всяком случае не в порядке сбалансирования дефицита.

7. При правильном распределении надбавок к сельхозналогу, по абсолютной своей сумме представляющих в сельскохозяйственных районах значительную величину, в этих районах имеется, по сравнению с промышленными, большая база для построения бездефицитного бюджета.

8. В сельскохозяйственных районах сельский бюджет имеет больше предпосылок для своей организации, чем в районах заводских (Свердловском), поскольку в каждом сельсовете имеются свободные, хотя и небольшие, земельные запасы эксплуатации коих в районном масштабе затруднительна, но которые могут быть использованы при передаче их непосредственно сельсоветам (общественные запашки).

9. Недостаточное пока укрепление аппарата во многих сельсоветах диктует необходимость с осторожностью подходить к вопросу о построении сельского бюджета.

Наиболее правильным должен быть признан путь, намеченный Миасским РИК'ом: организация опытных бюджетов в нескольких сельсоветах с тем, чтобы вопрос об общем введении сельского бюджета был разрешен на основе результатов этого опыта.

При разрешении вопроса о построении сельского бюджета, необходимо наметить пути, какими права отдельных сельских обществ в отношении лесов местного значения, имуществ и земельных запасов, принадлежащих этим обществам, будут увязаны с бюджетными правами сельсовета.

10. Необходимо расширение прав РИК'а в смысле предоставления ему возможности влиять на подбор персонала в области наробраза, здравоохранения, агрономии и ветеринарии и на направление деятельности в указанных областях.

Результаты деятельности РИК'а в области народного образования, фактически значительно вышедшей из рамок, установленных положением, вполне подтверждают рациональность такого расширения.

11. Руководство со стороны округа неравномерно: удовлетворительное по части Окрфо и Окроно, слабо по линии Окрзу и здравоохранения.

12. Основательное обсуждение бюджета на районном съезде имело большое значение в смысле ознакомления населения, в частности, аппарата сельсоветов с бюджетом. К сожалению, работа эта не была доведена до конца (по крайней мере в обследованных сельсоветах), поскольку сельсоветами не было сделано докладов о работе съезда на собраниях крестьян.

13. В области народного образования достигнуты значительные успехи в смысле правильного подхода к крестьянским детям. Необходимо также отметить сдвиг со стороны учительства в смысле сближения с крестьянством в начинающейся общественной жизни деревни.

Снабжение школ учебниками удовлетворительно, учебными пособиями очень слабое.

14. В области политпросвета в тех селениях, где эта работа ведется (в обследованном Белоярском — изба-читальня, народом), видны несомненные результаты. Крестьянство, особенно молодежь, принимает живое участие в политпросветительной работе, развивается крестьянская общественность.

15. Несмотря на то, что Миасский район является чисто крестьянским районом, работа в области агрономии и ветеринарии значительно меньше, чем в ранее обследованных заводских и смешанных районах.

16. Многочисленные жалобы со стороны крестьянства на тяжесть сельхозналога заставляют полагать, что в Миасском районе имело место частичное переобложение бедняков и середняков, при одновременном недообложении крепкого крестьянства.

17. При значительном расслоении в среде крестьянства идея прогрессивно-подоходного налога встречает сочувствие среди населения, полагающего, что прогрессивно-подоходный налог даст возможность обложения крепкого крестьянства в большем соответствии с его платежеспособностью.

18. Изменение сроков внесения сельхозналога вызывает большие жалобы со стороны крестьянства, полагающего, что тяжесть этой меры больше задела бедняка и середняка, чем крепкого крестьянина.

19. Постановка фининспектуры в Миасском округе не удовлетворительна. Мало связанный с районом, не ведущий непосредственной активной работы и проводящий все свои распоряжения через финчасть, фининспектор мало оправдывает свое назначение.

Необходимо поставить вопрос о выборе между двумя формами организации фининспектуры: 1) отдельный фининспектор на каждый финучасток и 2) передача функций фининспектуры в тех районах, где промышленность и торговля почти совсем не развиты, райфинчасти.

20. Тайное винокурение развито в Миасском районе, по-видимому, меньше, чем в других обследованных районах.

Для успешной борьбы с этим злом необходимо активное вовлечение в нее более сознательной части населения.

Ординский район Кунгурского округа.

(Обследование произведено Членом Комиссии т. Швецовым 20—22 декабря 1924 г.).

I. Общая характеристика района.

Ординский район образован 18 января 1924 г. из бывших до районирования 5 волостей—Ординской, Шляпниковской, Оначевской, Красно-Ясылской и Ашапской. Эти волости разделялись до районирования на 59 сельсоветов, общее число жителей—38.284 чел. на 1 сельсовет приходилось 680 человек.

После районирования в районе образовано 25 сельсоветов с числом жителей в среднем 1.531 человек: минимальное число жителей, приходящееся на 1 сельсовет—820 чел. и максимальное—3.350 чел.

Основное занятие жителей—земледелие, которым занято в районе в общем 98% населения. Остальная часть населения занимается кустарными и отхожими промыслами. Из кустарных промыслов наибольшее развитие имеют обработка камня, обработка дерева, кожевенный, пимокатный и др. промыслы.

Кустарные промыслы, загложшие в период хозяйственной разрухи, постепенно начинают оживать, отдельные кустари, как каменотесы (изделия из камня-селенита, песчаника, «ангидрита» и др.), кооперируются в артели с работой на вольный рынок и на определенного потребителя—по заказу.

Число хозяйств в районе, по сравнению с 1923 г., увеличилось:

В 1923 году	7.801 хозяйств.
В 1924 »	8.176 »

Распределение хозяйств по мощности следующее:

Без рабоч. скота	1.619 хозяйств.
Без коров	881 »
Без всякого скота	284 »
Неимеющих внеземледельч. заработков	144 »

Район достаточно обеспечен землей, всего имеется земли 102.230,5 десятин.

Распределение землепользования по району следующее:

Усадьбы	1.279,7	десят.
Выгона	7.981,8	»
Всего пахотной земли	54.955,5	»
Всего залежной (пустош)	17.946,6	»
Всего покосов	14.925,6	»
» лесов	6.497,2	»
» кустарников	6.907,7	»

В среднем (по данным РИК'а) на 1 хозяйство приходится пашни—4,34 десятины.

Основная масса хозяйств имеет посева от 3—6 десятин—57⁰/₀: до 1 десятины на хозяйство—1,24⁰/₀: наибольшее мощных хозяйств—с посевом от 6 до 10 десятин—около 10⁰/₀ (9,11⁰/₀), и, наконец, самых крупных,—с посевом свыше 10 дес.,—5,12⁰/₀.

Посевная площадь в сравнении с предыдущими годами по данным РИК'а постепенно увеличивается:

В 1916 году было	34.821	десят.
» 1920 »	24.064	»
» 1923 »	19.356	»
» 1924 »	25.585	»

Надо полагать, что в ближайшее время посевная площадь достигнет довоенных размеров.

Связь с округом почтовая, телефонная и конная. В отношении живой связи с округом дело поставлено удовлетворительно со стороны последнего: сотрудники разных отделов округа довольно часто навещают район. Связь по финансовой линии (с Окрфо), однако, довольно слаба: РИК отмечает недостаточно инструктирующую работу округа по финансовой линии: чаще всего сотрудники округа, по выражению РИК'а, только «обследуют», но не направляют работу отдельных частей РИК'а. После обследования уезжают, не проинструктировав по вопросам, касавшимся обследования.

Связь с периферией района—с сельсоветами—главным образом, осуществляется через членов президиума РИК'а, которые время от времени объезжают свой район. Однако, следует сказать, что связь эта еще недостаточна: РИК в целом еще недостаточно знает свой район и особенности свои сельсоветы. С последними знакомы лишь члены президиума РИК'а, из местных жителей: приезжие же еще недостаточно ознакомились с районом и, в частности, с сельсоветами. Лучшее дело связи обстоит с ближайшими к РИК'у сельсоветами. Средства сообщения внутри района, по преимуществу, конные.

Расстояние до сельсоветов наиболее близкое—примерно $\frac{1}{2}$ —1 $\frac{1}{2}$ версты, самое дальнее—40 верст, среднее—18 верст.

Расстояние от РИК'а до окружного центра—28 верст, от окружного центра до границ района—в среднем 56 верст, до самых дальних границ—75 верст.

Х а р а к т е р ц е н т р а р а й о н а. Центр района—бывший центр волости того же наименования с. Орда, торговый, административный и культурный («опорная» школа 1 ступени) центр. Есть (было и раньше) несколько крупных ежегодных ярмарок, значение которых выходит далеко за пределы района. Экономические центры—базары,

ярмарки, в связи с районированием и образованием района, несколько не изменились и территориально остались в таком же положении, как было и до районирования. Только их значение стало несколько крупнее, в виду того, что, как указано выше, их влияние захватывает также и соседние районы (например, конская ярмарка).

II. Аппарат района, штаты; сравнение со штатами до районирования.

Штаты в РИК'е и сельсоветах существуют согласно положения о районных исполнительных комитетах и сельских советах. Для РИК'а установлен штатный состав членов его — 7 человек. Выделен президиум из 3-х штатных единиц. Все работники из членов РИК'а — местные жители (6), за исключением председателя. — Из 7-ми человек членов РИК'а на платном содержании состоит лишь 3 члена (президиум): оклад председателя — 50 руб., членов президиума по 42 руб.

Штаты сельсоветов — платные, установлены как общее правило в 2 человека — председатель и секретарь. В 3-х сельсоветах (из 25-ти) установлены дополнительные штатные единицы — помощники секретарей сельсоветов: это наиболее крупные сельсоветы, в которых 1 секретарь не справляется с текущей работой.

Число членов сельсоветов — обычно 22—23 на сельсовет.

Сравнение штатов, бывших до районирования (волостных) и установленных после районирования, дает картину сокращения таковых, как это видно из нижеследующего сопоставления.

Штаты до районирования в районе (в 5 бывших волостях, вошедших в район):

1. Выборный состав (по 3 чел. на волость) . . . 15 чел.
2. Технич. состав (от 4—5 человек до 7 чел. на волость, смотря по величине волости) *) . . . 28 »
3. Сельсоветы (в количестве 59-ти, по 2 штатн. единицы — председателя и секретаря) 118 »

Всего на 5 волостей (до районирования) 161 чел.

Штаты РИК'а и сельсоветов после районирования:

1. Выборных платных единиц по РИК'у 3 чел.
2. Технич. состав РИК'а 14 »

Всего . . . 17 чел.

*) Примечание: Технический состав ВИК'ов кроме 3-х выборов: 1 секретарь, 1 делопроизводитель, 1 переписчик (машинистка, сторож и рассыльный содержатся иногда на бюджете, иногда на средства населения).

В том числе:

Секретарь (управдел)	1
Делопроизводитель общ. стол I разр.	1
Делопроизводитель общ. стол II разр.	1

По финчасти;

Бухгалтер	1
Счетовод	1
»	1
Кассир	1
Делопроизводитель I разр.	1

По земельному столу:

Делопроизводитель I разр.	1
» II разр.	1

По военному столу.

Делопроизводитель I разр.	1
» II разр.	1

По Общ. Части:

Машинистка	1
»	1
(Рассыльный)	1 (1)
(Сторож)	1 (1)

3. Состав сельских советов.

22 сельсовета по 2 штатных единицы (1 председатель и секретарь).	44 чел.
3 сельсовета по 3 штатных единицы (добавлено по 1-му помощнику секретаря)	9 »

Всего после районирования по
РИК'у с сельсоветами. . . . 73 чел.
(включая президиум)

Таким образом, сокращение административного штата, получается после районирования в 88 человек.

Подойти к точному расчету стоимости административного (управленческого) аппарата «до» и «после» районирования представляется невозможным—элементы зарплаты, выплачивавшиеся частью в падающей валюте, частью в натуральной форме—совершенно не сопоставимы с зарплатой в золотом исчислении.

Однако фонд зарплаты, выплачиваемый после районирования даже административному персоналу (включая сюда и технический состав РИК'ов), которому ставки определены весьма невысокие—ниже чем учительству, агро-персоналу и т. д.—это фонд будет, несомненно, значительно больше выплачиваемого раньше, до районирования.

Достаточно указать на тот факт, что (как это указывается по материалам РИК'а и подтверждается сотрудниками, ранее служившими в ВИК'ах) ответственные работники ВИК'ов получали ставку в переводе на золотую валюту в пределах 7 руб., технические же работники (переписчики, делопроизводители)—от 3 до 5 руб. Учительство оплачивалось чаще всего натурой, определить которую в золотом выражении очень трудно: по мнению работников РИК'а,—это составляло в пределах 10 руб. золотом—не больше.

Вывод из сделанных сопоставлений можно сделать, следующий: управленческий аппарат (административный) сократился в связи с районированием, содержание же его увеличилось.

Из перечисленных работников РИК'а все, за исключением 3-х выборных членов РИК'а, получают жалование из районного бюджета. члены РИК'а состоят на окружном бюджете.

Общий фонд зарплаты по районному бюджету, включая милицию, расходы по здравоохранению, фельдшерский персонал и др., определился по годовой смете 21.507 руб.: в течение 2-х месяцев текущего бюджетного года выплачено 3.589 р. 26 коп. Недовыплаты сотрудникам или перерасхода по смете не было, зарплата, как общее правило, выдачей не задерживалась.

Фактические штаты сельсоветов в общем не расходятся со штатами, намеченными по годовой смете, и оплачиваются из местных районных средств по расчету 2 штатных единиц. В некоторых сельсоветах, однако, содержится сторож, оплачиваемый или совместно с кооперацией (там, где одно здание с сельсоветом, как, например, в Ординском), или из особых средств, выдаваемых РИК'ами в качестве авансовых сумм.

Технические сотрудники РИК'а и сельсоветов, за редкими исключениями, состоят из местных жителей.

Штаты райфинчасти в количестве 5 человек вполне достаточны для района. Неудобство состоит в отсутствии штатной должности заведующего райфинчастью. Сейчас функции заведующего несет председатель, который в виду большой загрузки по административной работе, а также в виду отсутствия специальных технических знаний, не может технически вести это дело: указаний же общего, принципиального характера, в виду специфичности работ финансовой части, конечно, недостаточно.

III. Местное хозяйство района.

Местное хозяйство районного исполкома составляют коммунальные имущества (муниципализированные строения), промышленные предприятия и пожарные обозы.

А. Коммунальные имущества.

Из коммунальных имуществ района следует отметить жилищный фонд, состоящий из 72 муниципализированных по району зданий. Из этого числа—12 зданий в центре района—с. Орде. Форма эксплуатации этих зданий—сдача в аренду, за исключением тех зданий, которые заняты под отделы исполкома. Советские учреждения (как почтово-телеграфная контора) платят райисполкому аренду. Аренда построена по принципу классовой дифференциации—крестьяне, рабочие и служащие платят сравнительно ничтожную плату—от 3 коп. до 10 коп. за квадратную сажень. Лица нетрудового элемента—служители культа и др. платят дороже—до 1 р. за сажень.

Большинство частных арендаторов—бывшие собственники домов. Коммунальный жилищный фонд эксплуатируется недостаточно правильно: учет его недостаточно налажен, в правильном учете этого фонда большую роль могут играть сельсоветы, которые, однако, к этому вопросу относятся довольно пассивно.

Б. Местная промышленность.

Местная промышленность представлена 2-мя довольно сильными для района промышленными предприятиями—маслобойным заводом и электрической станцией.

Первый—находится непосредственно в ведении РИК'а и им администрируется, электрическая станция находится в ведении Общества по электрификации.

Маслобойный завод может развить довольно большую производительность—до 30.000 пудов масла (главным образом, льняного, затем конопляного и подсолнечного).

Дохода от завода предположено 3.400 руб., которые и внесены в местный годовой бюджет района. Завод—на хозяйственном расчете. Рабочих на заводе 12 человек при 2-х лицах административного персонала (управляющий заводом и кладовщик). Завод недостаточно нагружен, работает неполным ходом, эксплуатация его неполная. При правильном и рациональном его использовании, он может дать довольно солидную поддержку бюджету РИК'а.

Электрическая станция находится в ведении товарищества по электрификации номинально, по существу же она является в ведении РИК'а, так как он является наиболее активным членом в этом товариществе и по его инициативе возникла станция.

Мощность станции небольшая—14 килоуат, обслуживает 146 дворов. Стоимость лампочки в год приблизительно 7 р. 20 к.

Помимо обслуживания освещением, станция дает энергию для молотбы, на что крестьяне, относившиеся раньше с недоверием к электричеству, идут чрезвычайно охотно.

Будущее этой станции, несомненно, большое. Совершенно неправильны формы эксплуатации ее. Для лучшей эксплуатации необходима передача ее РИК'у, переоборудование, усиление и возможно широкая электрификация селения и окрестных деревень, в особенности в применении к крестьянской работе (молотбе).

Мельницы составляют довольно крупную доходную статью районного бюджета, давая ежегодно РИК'у аренды до 2.500 руб. Всех мельниц в районе (наиболее крупных)—22, из них 6 с производительностью—24—32 тысяч пудов в год (3-х, 2-х поставные, турбинные). Мельниц со средней производительностью от 4—8 тысяч пудов в год—8, остальные—с меньшей производительностью. Общая производительность всех мельниц 360—400 тысяч пудов в год. Формы их эксплуатации—сдача в аренду:

С.-х. товариществам	4 (наиболее крупн.).
Кооперативам	6
Земельным о-вам	2
Т-ву по электрофикации.	2
Частным лицам	2

Сроки аренды установлены чрезвычайно большие—на 10 лет: на 5 лет сданы лишь только 2 мельницы.

Арендная плата очень низкая—от $\frac{1}{4}$ — $\frac{1}{2}$ фунта с перерабатываемого пуда зерна. Контроль установить над фактической производительностью мельницы довольно трудно, самая плата для арендаторов является весьма низкой, срок аренды очень большой. Последнее обстоятельство в особенности указывалось и подчеркивалось представителем комиссии НКФ РИК'у, с чем последний вполне соглашался и намерен сроки аренды пересмотреть.

В. Пожарное дело.

В районе имеется 31 пожарных обозов и столько же сараев. Пожарных дружин—15 (вольных). Плата за тушение пожаров производится самим населением.

В с. Орда имеется 2 пожарных машины в относительной исправности, 2 пожарных лошади; при всех пожарных участках в сельсоветах имеются по району пожарные сторожа, в деревнях же роль их выполняют «старшие» по деревне из членов сельских советов. Пожары не часты, происходят, главным образом, осенью во время сушки льна (в банях).

Расходы по бюджету внесены в размере 500 руб.

Г. Дороги и дорожные сооружения по району находятся в плохом состоянии, не ремонтировались давно, накладка шоссе и трубы пришли местами в полную ветхость. Средств отремонтировать дорог нет. Дороги междуселенного значения (районного масштаба) иногда ремонтируются самим населением (устройство субботников и воскресников сельскими советами). Дороги—это одна из наиболее плохих отраслей местного хозяйства района: самому РИК'у с этим не справиться, требуется помощь не только округа и области, но это—задача общая для всего Союза. Как мера для восстановления дорожного хозяйства, возможно было бы установить специальные дорожные фонды (из окружных отчислений) в окружном масштабе, затем дорожная субвенция со стороны государства.

Местное хозяйство РИК'а несомненно имеет все предпосылки для дальнейшего своего развития: в своем объеме оно увеличивается, постепенно усложняется и ставит на очередь вопрос (в особенности там, где оно развито) об организации особого стола по местному хозяйству при РИК'е.

IV. Народное образование.

Район стоит перед необходимостью расширения сети школ, так как существующей сети недостаточно и большое число детей школьного возраста остается «за бортом» за отсутствием мест в школах.

Детей школьного возраста в районе 3.760 чел.

Обучается в школах всего 1.565 »

Таким образом, в среднем, по району удовлетворение в народном образовании составляет 45—46%.

Школ всего в районе—28, в них учительского персонала—43 человека, технического—по числу школ 28 (сторожей).

Преобладающий тип школ 1—2 комплектные. Нагрузка на одного учителя—от 25 чел. до 60 человек.

Связь учительства с местным населением сказывается прежде всего в том, что учительство принимает участие в культурной и внешкольной работе (клубы, читальни, народные дома), хотя, по заявлению местных работников, не все учителя охотно идут на эту работу, часть из них довольно пассивно относится к работе по сближению с местным населением помимо своих прямых обязанностей. В с. Орде имеется одна «опорная» школа, преподавание в ней производится по комплексному методу. Новый метод для учительства не представляет трудностей.

Из внешкольных учреждений по народному образованию в районе имеется:

Изб.-читален	5
Библиотек	1
Ликпунктов	5
Школа крестьянской молодежи	1

Школ II ступени в районе не имеется, их отчасти заменяет школа крестьянской молодежи.

V. Народное здравоохранение.

Район обслуживается 1-й больницей и 2-мя фельдшерскими пунктами. Больница на 20 коек, находится в административном центре района—селе Орде: фельдшерские пункты—в с. Красно-Ясыле (в 22 верстах от районного центра) и заводе Ашап (в 3-х верстах от РИК'а). При больнице имеется изолятор (на 2 койки), в котором помещаются заразные больные, тифозные, дизентерийные и др.

За предыдущий год больницей пользовалось 667 человек, из которых 129—родов, 79 человек—заразных. В общей сложности больные (указанные 667 человек) в больнице пролежали 5.620 дней, что в среднем приходится по 8—9 дней на человека. Средняя же нагрузка больницы 15—20 чел. в день.

Питание больных до 1 октября было очень плохое. Окр. здрав. отпускал средств недостаточно, за февраль и март средств совершенно не отпускалось, больные должны были пользоваться свои питанием.

Оборудование больницы хирургическим инструментарием недостаточно, бельем—плохое, перевязочного материала почти совсем нет; за полным отсутствием марли при перевязках приходится употреблять тряпки, приносимые больными, предварительно стерилизуя их. Такое положение—обычно как для амбулатории, так и для стационарных больных.

Работа больничной амбулатории:

За год первичных больных	9.368 чел.
» » повторных »	6.060 »
Всего	15.428 »

Е том числе застрахованных:

Первичных больных	239 »
Повторных »	174 »
Всего	416 »

Въездов на дом к больным за год было всего 425 случаев, по родам (акушерки) 22 случая.

Особенных преобладающих, типичных для данной местности, болезней, в районе нет. Сравнительно много легочных больных и больных малярией. Сифилисом болеют мало (35 случаев за год); много среди женщин больных гонореей. (312);

врач объясняет это принесением с фронта. Борьба с заразными болезнями ведения частью посредством санитарно-просветительных мероприятий, как беседы с населением и т. д.

Работа больничной аптеки выражается за истекший год в следующем:

Платных рецептов выдано	462 на сумму 102 р. 30 к
Для застрахованных	739 рецпт.
» населения	19.800 »
» стационарных больн.	2.207 »
<hr/>	
Всего .	23.298 рецпт.

Вырученные от рецептов деньги шли на приобретение медикаментов и предметы ухода за больными. В среднем 1 койка приходится на 2.000 человек (1914 ч.). Врачебный участок с границами района совпадает. В общем, в связи с районированием, с организацией района—нужно констатировать некоторое улучшение в области обслуживания медпомощью местного населения.

VI. Земельное хозяйство, агрономия и ветеринария.

Преобладающая система полеводства—трехполье, замечается тяга окрестного населения к многопольному севообороту. Введение улучшенной системы полеводства затрудняется отсутствием землеустройства.

Землеустройство проведено лишь в одном только сельсовете на площади 2.641 десятин.

Население идет навстречу землеустроительным работам, в особенности, середняцкий элемент и дальние от РИК'а сельсоветы. Наиболее зажиточные элементы (в особенности вблизи РИК'а) не особенно охотно идут навстречу землеустройству, хотя, как общее правило, черезполосица у всех большая; встречаются земли в 15—19 и больше верст (до 35) от хозяйства. Причиной такого пассивного отношения со стороны некоторых групп населения является то обстоятельство, что им не хочется выявлять свои участки земли (которые сейчас некоторые скрывают); с проведением же землеустройства эти участки, несомненно, будут выявлены.

План проведения землеустройства на 1924/25 год предложен в размере 36 тысяч десятин.

Добровольные заявки на землеустройство сделаны 6-ю сельскими советами; в принудительном порядке решено проинвестить землеустройство по 4 сельсоветам.

Леса местного значения все переданы населению: в ведении РИК'а таковых не осталось. Всей лесной площади (в том числе и не лесных пользований) передано в размере 9.591 дес., из них земель не лесного пользования—6 тысяч десятин.

Агрономический участок совпадает с границами района. Обслуживающего персонала на агроучасток— 2 человека: агроном и пом. агронома.

Заработная плата агроному (включая субвенцию)—68 руб., помощнику агронома—45 руб.

Достаточной увязки в работе агроучастка и земельного стола РИК'а нет; связь участка с местным населением недостаточная.

Ветфельдшеров на район—1. Зарплата ему—28 руб., субвенции не получает.

Оказание ветеринарной помощи населению бесплатное, взимается плата за выписываемые лекарства по рецептам.

Ветеринарный участок совпадает с границами района.

VII. Нарсуд и милиция.

Границы судебного участка совпадают с границами района. Судебный участок в сравнении с бывшим до районирования почти не изменился ни территориально, ни по характеру работ; от прежнего участка отошло 3 волости, принята 1 волость, количество населения, обслуживаемого судебным участком, осталось почти то же самое, что и раньше до районирования:

Итаты народного суда составляют:

Народный судья	1	с окладом 49 р. — к. в месяц.
Секретарь.	1	» 26 » 40 » »
Помощн. секретаря	1	» 16 » 80 » »
Регистратор.	1	» 12 » — » »
Курьер.	1	» 8 » 64 » »

Всего фонд зарплаты . 112 р. 84 к. в месяц.

Содержание личного состава нарсуда—на окружном бюджете, хозяйственные расходы—на районном бюджете. По характеру прошедших дел за 1923 и 1924 годы преобладают дела, главным образом, уголовного характера:

	Уголовных:	Гражданских:
1922 г.	632	432
1924 г.	782	308
1925 г.	624	594

М и л и ц и я состоит из 9 человек: сравнение со штатами милиции до районирования даст уменьшение на 1 штатную единицу:

Штаты:

	После районирования.
1. Начальник милиции	1
2. Ст. милиционер (при управлении милиции)	1
3. Младший милиционер при районе.	1
4. Участковый милиционер	5
5. Делопроизводитель	1
Итого	9 чел.

Фонд зарплаты составляет в месяц 127 р. 40 коп.: Начальник милиции получает 30 руб. 50 коп., старшие милиционеры и делопроизводитель—по 16 руб. 12 коп. и младшие милиционеры—по 14 руб. 50 коп.

Начальник милиции находится на окружном бюджете, остальная часть—на райбюджете. Проведенное районирование принесло много положительных сторон в деле охраны порядка и работы милиции: 1) сношения с местной властью стали лучше, быстрее, чем раньше, в виду близости РИК'а (раньше сношения с уездом отнимали много времени и средств).

2) С организацией района и перенесением хозяйственных расходов и содержания милиции на райбюджет значительно улучшилось состояние милиции вообще и, в частности, сотрудников милиции. Есть и отрицательные стороны, являющиеся, правда, чисто местными—большой размер района (вытянутого в длину) создает неудобства населению, которое местами отстоит далеко не только от центра милиции (районного управления), но и своего участкового милиционера: в таких случаях населению удобнее обращаться к участковому милиционеру другого района, расстояние до которого 4—5 верст.

Снаряжение милиции, обмундирование и хозяйственные расходы—на местном бюджете.

Разъездные деньги выдаются РИК'ом, содержание для лошадей по норме 8 ф. овса и 12 ф. сена, канцелярские расходы исчислены из расчета 12 р. в год на 1-го сотрудника: обмундирование—по 25 р. на одного человека в год.

Милиция получает 50% штрафных сумм от кумышковадения и 25% от штрафов за нарушение обязательных постановлений.

Всего прошло через милицию 530 дел, из них 218 по самогону: кроме того, не обнаруженных самогонщиков милиция считает приблизительно около 500.

В среднем в течение месяца по мнению местного населения перекуривается около 200 п. хлеба.

: С введением 30^ч вина самогон, по мнению работников милиции, значительно сократится в тех случаях, когда самогон варится для продажи. Обычно, однако, самогон варится для собственного потребления (и для «угощения» принимавших участие в сельской помощи—уборка хлеба, сена и т. д.).

VIII. Торговля и кооперация.

Кооперативных объединений потребительского характера по району имеется 15, с числом активных членов 2.581 человек, с.-хоз. товариществ по району—10 с числом членов—580 человек. Кредитных товариществ—2 с числом членов в 132 человека. Артелей инвалидов по району—4 с числом активных членов—74 человека. Выяснить характер деятельности, размеры оборотов и средства упомянутых кооперативных объединений, за отсутствием материалов, не удалось. Наиболее сильный из кооперативов—это Ординское о-во потребителей с числом членов 525 человек, объединяющее 11.000 человек населения.

Товарный оборот за последний отчетный месяц (ноябрь) составил:

По покупке товаров,	3.166 р. — к.
По продаже »	3.046 » — »
С общим балансом (с остатком)	7.098 » 38 »

Расходы по содержанию администрации (правления) и аппарата и др. хозяйственным надобностям составляют на месяц 540 рублей.

В ведении кооператива находится мельница, арендуемая у РИК'а.

Частной торговли в районе почти нет. Цены такие же, как в Кунгуре.

IX. Местный бюджет района.

Бюджет, представленный РИК'ом в округ, сведен с дефицитом в 48.294 р. при:

доходах в	12.290 р.
расходах в.	60.584 »

Сюда не вошли надбавки к промналогу и надбавки к единому с.-хоз. налогу. При рассмотрении бюджета в п./о местных финансов и Бюджетной Комиссии Окрфо эти суммы были значительно изменены и бюджет выразился в окончательных итогах, с включением надбавки к с.-хоз. налогу в следующих размерах:

По доходам	37.973 р.
По расходам	38.314 »

В доходной части основной статьей являются налоговые источники, которые в общем составляют 25.597 р. или 67% всех доходов.

Главными налоговыми источниками являются:

надбавки к с.-хоз. налогу	21.881 р.
местные налоги и сборы	2.081 »
надбавки к промналогу	1.635 »

Неналоговые источники занимают более скромное место, составляя в общем около 7.500 р. (около 19%).

Главными неналоговыми источниками являются:

по маслобойному заводу	3.455 р.
аренда от мельниц	2.500 »
» от жилищных строений	1.000 »
» от торгово-промышленных заведений	550 »

Прочие неналоговые источники (рыбная ловля, земельные угодья, разработка каменоломень и т. д.) имеют незначительные доходы.

Штрафные суммы (за самогон, за нарушение постановлений и т. п.) составляют 1.500 р. Продажа негодного имущества (главным образом, разрушенных строений) составляет 1.958 р. Пособия (субвенции) от государства—216 р. и от области (областная субвенция)—72 р.

В расходной части основными расходами являются содержание административного районного аппарата (исполком и сельсоветы) с их операционными расходами—всего 20.716 р. Заработная плата из этой суммы составляет 15.466 р., т.-е. приблизительно $\frac{3}{4}$ всего расхода.

Построение расходной части бюджета (с выделением фонда заработной платы) представляется в следующем виде:

		Всех. расход. в том числе зарплата.	
Разд.	I. Админ. учрежд.	20.716	15.466
»	II. Админ. отд. и милиция	2.282	1.713
»	III. Нарсуд	396	—
»	IV. Народное образование	7.359	4.633
»	V. Народное здравоохранение	4.624	2.199
»	VI. Социальное обеспечение	997	—
»	VIII. Содержание местн. хозяйств.	515	—
»	IX. Дороги и дорожн. сооружения	500	—
»	X. Содержание помещений для войск (сборн. пункты)	127	—
»	XI. Сельское хозяйство	198	74
»	XIII. Суммы, перечислен. в запасный фонд.	—	—
»	XIV. Чрезвычайные расходы (новое строи- тельство, отстройка школ 1 ступени)	600	—
Всего		38.314	24.085

Таким образом, несмотря на то, что большая часть заработной платы учреждений РИК'а находится на окружном бюджете, все же заработная плата занимает очень большое значение в бюджете района—24 тысячи рублей или 63,2% всей расходной сметы.

Х. Единый с.-х. налог.

Задание по сел.-хоз. налогу на район было всего (с надбавкой) 186.144 р. 90 к.

Сложено по льготам 30.944 р. 80 к.

Подлежало к выполнению 155.200 р. 10 к.

Прием сел.-хоз. налога от плательщиков производится в РИК'е.

Необходимо с будущей кампании привлечь к этому сбору также и сельсоветы. Население находит это целесообразным и считает, что только недоверие к своим сельсоветам мешает провести эту меру.

XI. Работа сельсоветов и организация сельских бюджетов.

В среднем штата на сельсовет приходится от 2 до 3 единиц. В обследованном сельсовете (Ординском) кроме 2-х штатных должностей имеется еще сторож (который содержится совместно с кооперацией, помещающейся в одном здании).

Ординский сельсовет объединяет в общем 4 селения с населением в 1.505 человек. Основные функции сельсовета—проведение с.-хоз. кампании, представление о льготах по сел.-хоз. налогу, регистрация актов гражданского состояния, выдача разного рода документальных справок и удостоверений, проведение общих селенных собраний.

Доходные источники в районе сельсовета—базарная площадь, сданная ему в аренду РИК'ом. Других доходных источников у сельсовета нет.

Финансируется сельсовет РИК'ом (на хозяйственные нужды) в порядке выдачи авансов, по которым он отчитывается перед РИК'ом.

В качестве самостоятельной финансовой единицы, сельсовет еще слишком слаб, чтобы вводить самостоятельный сельский бюджет (это подтверждается и округом и районом).

XII. Организационная работа РИК'а.

РИК ведет регулярные заседания и рассмотрение разных организационных и хозяйственных вопросов.

Из рассмотрения журнала заседаний видно, что РИК'ом наибольшее внимание уделялось вопросам местного хозяй-

ства, финансово-налоговым, организационным вопросам, с.-хоз. налогу и др. Из рассмотренных 343 вопросов приходится:

По местному бюджету.	26
» финанс.-налогов.	24
» организ. вопрос.	24
» местному хозяйству	23
» с.-хоз. налогу	10 и т. д.

Особенное внимание было уделено вопросам местного бюджета.

РИК считает безусловно необходимым бездефицитное сведение бюджета. Расширение бюджетных прав РИК считает в данный момент не нужным, связывает это расширение с введением (в будущем) сельских бюджетов:

Попытки к дальнейшему учету своего имущества делаются, выявляются постепенно возможные новые доходные источники (например, разработка поделочного камня для кустарных изделий и т. д.).

Организация аппарата РИК'а—слаба: на эту сторону РИК недостаточно обращает внимание. Слабость своего аппарата РИК вполне подтверждает, объясняет это трудностью подыскать квалифицированных работников, в особенности, в области счетного дела (бухгалтеры, счетоводы и т. д.).

Совершенно ненормальным является тот факт, что во главе финансовой части стоит выборный член РИК'а. РИК считает возможным назначить финансового инспектора заведующим райфинчастью и, таким образом, слить их функции. На основной работе фининспектора такое слияние не отзовется. Общее наблюдение за работой финчасти должно быть сосредоточено за одним из членов РИК'а.

Сокращение числа работников финчасти производить нельзя, в виду загруженности аппарата, который едва справляется с текущей работой.

Состояние счетоводства и отчетности в районе малоудовлетворительное. Система счетоводства—простая: книги ведутся недостаточно аккуратно, отчетность запаздывает; причины—те же: недостаток квалифицированных работников.

Районирование, по мнению РИК'а, дало положительные результаты,—близость сельсоветов к населению, больший объем их прав в сравнении с ВИК'ами, прямое и непосредственное обслуживание населения, значительное сокращение административного аппарата.

Перенесение расходов с окружного бюджета РИК считает преждевременным, с ними не справиться еще недостаточно окрепшему бюджету (например, расходы по зарплате).

Сберегательной кассы в районе нет, хотя и существует потребность в ее организации. РИК думает ходатайствовать об ее открытии.

Госстрахование проводится от огня, градобития и надежа скота. Отношение населения к страхованию благоприятное. Взносы поступают удовлетворительно, в счет текущего года (на весь год) поступило всего 50% причитающихся сумм.

Заключение и выводы.

1. Организацию района, как хозяйственной единицы, нужно признать, несомненно, оправдавшейся.

Отдельные отрасли хозяйства, в особенности, местная промышленность, стали развиваться с момента выделения района в хозяйственную единицу.

2. Как административная единица—район выявил свои положительные стороны; удобство управления, близость через сельсоветы власти к населению, наделение сельсоветов большими правами, чем прежние волостолкомы, значительно подняло их авторитет среди населения (в сравнении с прежними сельсоветами).

3. С точки зрения финансово-бюджетной (в частности, по местному бюджету) район является самодовлеющей бюджетной единицей с кругом своих, хотя еще и слабо развитых, но постепенно крепнущих и развивающихся доходных источников.

4. Район являет собой несомненные предпосылки для дальнейшего укрепления своего хозяйства и, следовательно, своего бюджета.

5. Район не может быть назван окончательно сконструированным, отдельные бывш. волости (сельсоветы) отстоят слишком далеко от своего центра: в дальнейшем необходимо внутри—окружное и внутри—районное административное перераспределение.

6. В области организационной (структура аппарата, связь с сельсоветами, направление работ отдельных частей РИК'а) РИК еще недостаточно охватил весь объем своих работ: аппарат РИК'а является еще далеко не налаженным.

7. В области перераспределения доходных—налоговых источников возможно передать РИК'у больше налоговых отчислений, в частности, надбавок к единому сельско-хоз. налогу.

8. За счет усиления доходов РИК'а возможно было бы передать на районный бюджет зарплату некоторых учреждений, и в первую очередь, агроперсонала и медперсонала. Снабженческую часть передавать с округа на район еще преждевременно.

9. Введение сельских бюджетов еще преждевременно, в виду того, что у последних нет еще достаточной материальной базы ведения своего финансового хозяйства.

10. Переход в системе обложения от сельско-хозяйственного налога к подоходно-поимущественному, в виду сельско-хозяйственного характера района, никакими соображениями не вызывается.

11. В области сельско-хозяйственного налога необходимо оделить большими правами сельсоветы, дать им право принимать налог по своей территории как от коллектива, так и от отдельных граждан.

12. В области земельного хозяйства необходимо отметить неудовлетворительную постановку работы—отсутствие связи агрономического персонала с земельным отделом, отсутствие взаимной увязки в их работе, медленный темп землеустроительных работ и т. д.

13. Район имеет все предпосылки для сведения своего бюджета без дефицита.

Надеждинский район Н.-Тагильского округа.

(Обследование производили 21—23 декабря 1924 г. Председатель Комиссии тов. Вайнштейн и Член Комиссии тов. Моисеев).

Надеждинский район составляет часть Тагильского округа. непосредственно тяготеющую к одному из крупнейших промышленных предприятий Урала—Надеждинскому заводу, и теснейшим образом связанную во всей своей хозяйственной жизни с деятельностью Надеждинского Комбината, главнейшее предприятие коего находится в г. Надеждинске, а остальные разбросаны почти по всей территории района.

Центром района и местом пребывания Райгорисполкома является Надеждинск, типичный заводской город, с почти исключительно рабочим населением.

Поскольку Райгорисполком обслуживает одновременно и район и город, это объединение накладывает свою печать на всю работу аппарата исполкома, при чем, естественно, непосредственные, большие и сложные интересы г. Надеждинска несколько заслоняют и отводят на второй план интересы района.

Район образован в ноябре 1923 года и с этого времени функции Горисполкома вошли в функции РИК'а, начавшего именоваться Надеждинским Райгорисполкомом.

Район занимает территорию в 12.443 кв. версты с общим числом населения по последним статистическим данным в 45.465 человек, из них в городе 24.000 и в районе 21.465.

Район образован из прежних 4 волостей—Богословской, Койтяковской, Турлинской и Верхне-Сосвинской.

В настоящее время на территории района находятся 7 сельсоветов со следующим количеством населенных пунктов:

СЕЛЬСОВЕТЫ.	Число населенных пунктов.	Число дворов.
Андриановский	22	424
Богословский	13	1.155
В.-Сосвинский	15	584
Койтяковский	13	233
Петропавловский	9	255
Турьинский	17	1.692
Филькинский	24	549

Населенные пункты в значительной части представляют разбросанные небольшие деревеньки, иногда всего домов по 10—20 и даже менее.

Расстояние от сельсоветов от РИК'а: ближайший Филькинский—7 верст, наиболее дальний—Петропавловский—90 верст, в среднем—40—45 верст.

Расстояние центра района до окружного центра—245 верст, сообщение железнодорожное.

Внутри района с шестью сельсоветами существует телефонная связь, почти со всеми—железнодорожное сообщение, при чем некоторые сельсоветы находятся непосредственно вблизи железнодорожных станций, некоторые на расстоянии до 12 верст. Но с большинством сельсоветов железнодорожное сообщение возможно два, а иногда только раз в неделю, так как поезда ходят не ежедневно (заводские линии) и передвижение занимает много времени.

Сельсоветы также занимают большие территории,—и расстояние некоторых деревень до своих сельсоветов до 50 верст.

Главное занятие жителей—постоянная или сезонная работа на предприятиях Надеждинского Комбината и других предприятиях, находящихся в районах.

Кроме непосредственной работы на заводах и рудниках, значительная часть населения занята работами по заготовке и сплаву дров, углежжением, подвозкой угля и дров.

Хлебопашеством занята лишь незначительная часть населения, и то, как подсобным занятием, но покосы, небольшими участками, имеют очень многие, как постоянные, так и сезонные рабочие.

Центр района—г. Надеждинск до 1917 года был заштатным городом. Надеждинск город очень молодой, основан всего в 1885 году. Благоустройство, водопровод, мостовые отсутствуют, есть только по некоторым улицам тротуары, в осенние месяцы большинство улиц становится непроезжими. Очень хорошо электрическое освещение домов и улиц. Электрическая станция—заводская.

Есть значительное количество хороших зданий, в большинстве занятых учреждениями, клубами, народомом. Но в общем Надеждинск переживает острейший жилищный кризис.

Райисполком помещается в хорошем, каменном двухэтажном доме, помещение для райфинчасти хорошо оборудовано, хотя несколько тесно, помещение кассиров огорожено железной решеткой, для хранения денег имеется хороший неогороженный шкаф.

Райфининспектор со своим делопроизводителем и техническими сотрудниками помещается в отдельной комнате.

Государственная сберегательная касса помещается вместе с райфинчастью.

Аппарат райгорисполкома.

Аппарат райгорисполкома обслуживает как город, так и район.

Структура райисполкома заметных особенностей не представляет: значительно больше число сотрудников, работающих по коммунальному столу и военному—последнее в связи с очень большим числом военнообязанных.

3 члена президиума получают содержание по окружному бюджету: председатель—64 руб., члены президиума—52 р.

Остальной аппарат получает содержание по бюджету г. Надеждинска.

Наличный состав сотрудников райисполкома (кроме выборного состава)—28 человек, против предусмотренных по штату 26. Кроме того сотрудник сберкассы также получает содержание по местному бюджету.

По бюджету назначено на содержание 26 сотрудников— 2×46 р. 20 к. в месяц плюс 10% надбавки по поясу и 24×15 р. в месяц также с надбавкой 10%. Таким образом, всего в год на содержание аппарата РИК'а назначено—5.971 р.

Фактические расходы совершенно не совпадают со сметными предположениями; в среднем РИК выплачивает 49 руб. в месяц на сотрудника. Необходимость такой оплаты вызывается тем, что, по словам РИК'а, по местным условиям иначе нет возможности сохранить аппарат.

Резкое повышение размеров зарплаты и увеличение штата против сметных предположений наблюдается не только по РИК'у, но по милиции, сельсоветам и другим отраслям. Общий фонд зарплаты по бюджету гор. Надеждинска определен на год в сумме 76.500 руб., т.-е. 6.375 руб. в месяц, а по фактическим ставкам и штатам в декабре месяце подлежит выплате 8.980 р. 90 к.

По районному бюджету точных сведений получить не удалось, но, как было установлено при обследовании Филькинского сельсовета, весьма значительное превышение расходов на зарплату имеется и по сельсоветам.

По бюджету штаты сельсоветов установлены в среднем по 3 платежной единицы на сельсовет—1 выборной и 2—технических.

Фактически имеется:

СЕЛЬСОВЕТЫ.	Пресселаг.	Зам. пред.	Технич.	Всего.
Турьинский	1	1	8	10
Богословский	1	1	7	9
В. Сосвинский	1	—	3	4
Койтяковский	1	—	2	3
Филькинский	1	—	3	4
Андреановский	1	—	2	3
Петропавловский	1	—	2	3
Итого	7	2	27	36

Из сотрудников РИК'а почти все местные жители гор. Надеждинска. По квалификации те из них, с которыми пришлось побеседовать, производят удовлетворительное впечатление, особенно в финчасти, где много сотрудников, прежде работавших в Надеждинской приходе-расходной кассе.

Счетоводство, в общем, ведется удовлетворительно, хотя именно здесь оно представляет особые трудности, так как, во-первых, приходится вести учет двух отдельных бюджетов и, во-вторых, как будет видно из дальнейшего, в Надеждинском районе фактически существуют сельские бюджеты, между тем как в действующих инструкциях нет никаких указаний, как учитывать их расходы и доходы.

По каждому из двух бюджетов—районному и городскому—ведутся отдельные книги доходов и расходов и составляется отдельная отчетность, но кассовая книга ведется общая, благодаря чему в процессе исполнения бюджетов средства их не разделяются и дифференциация бюджетов становится только бумажной.

Бухгалтеру было показано, как и при теперешней инструкции можно вести отдельный учет средств каждого бюджета, и он признал, что это не затруднило бы учет, но дало бы более ясную картину исполнения и устранило бы наблюдающееся сейчас смешение средств двух бюджетов.

Сеть учреждений народного образования.

Сеть учреждений народного образования характеризуется нижеприводимой таблицей:

а) Соцвос.

По социальному положению.											Примечание.	
Колпч. школ.	Колпч. групп.	Число преподавателей.	Всего учащихся.	Детей рабочих. получ. ставку.		Детей служаш. получ. ставку.		Детей нетрудового элем.	Детей красноарм., безработ. и других.	Прочие.		
				По 9 разряду.	Выше 9 разряда.	По 9 разряду.	Выше 9 разряда.					
По району.												
Школа 1 ступени	25	72	52	1710	1189	32	239	23	6	12	209	21 шк. на гор. бюджет.
Школа 7 летка*)	1	4	4	106	45	10	39	7	1	4	—	4 шк. на сред., получ. от разн. источн.
Итого,	26	76	56	1816	1234	42	278	30	7	16	209	*) На окр. бюджете.
По городу.												
Школа 1 ступ.	10	54	56	2390	1853	90	130	189	29	80	19	На гор. бюджете.
Школа II ступ.												
1 группа	1	4	14	185	88	44	18	29	—	2	5	На гор. бюджете.
2 »	—	2	—	71	19	9	18	25	—	—	—	
3 »	—	1	—	39	12	4	6	14	2	2	—	
4 »	—	1	—	25	4	5	2	9	—	—	1	
Итого.	1	8	14	321	123	62	44	77	2	4	6	
Всего по гор. и району.												
	37	138	126	4527	3210	194	452	296	41	100	234	
					3404 = 75%		748 = 17%		10%	20%	50%	
Детский сад	1	—	3	69	59	—	—	1	—	9	—	На гор. бюджете.
Дом бесприз. ребенка	1	—	2	19	19	—	—	—	—	—	—	На средства, собр. в не- длю бесприз. ребенка.

б) Профобр.

Школ Ф. З. У. в городе	1	133 ученик.
Школ в районе	1	80 »

в) Политпросветительные учреждения.

Наивание учреждений.	Колич.	Примечание.
По городу.		
Рабочий клуб.	1	На снабжении Райзавкома.
Библиотека при клубе . .	1	» » »
Клуб РЛКСМ	1	» » РЛКСМ.
Библиотека при клубе . .	1	
Клуб союза раб. просвещ.	1	» » Райкома союз. пр.
Библиотека при клубе . .	1	
Нардом	1	» » Райзавкома.
Кино.	1	» » »
Школ л/Безграм.	4	» » »
Центральная библиотека .	1	» » горбюджета.
Детская библиотека. . . .	1	» » »
Школ политграмоты	24	5 лект. оплачив. центр. бюджет., остальн. бесплатно.
По району.		
Рабочих клубов.	10	На снабжении Райзавкома.
Библиотек при них.	6	» » »
Школ л/Б	15	11 школ на содержании райбюджета, 4 на содерж. Лескома.
Изб читателей	3	На райбюджете.
Школ политграмоты	7	1 лектор оплачив. горбюджетом, остальные бесплатно.

Данные, приведенные в таблице, очень характерны для города и района, теснейшим образом связанных с крупным заводом.

Целый ряд учреждений, особенно политпросветительных, содержатся на средства культфонда. При обследовании были посещены рабочий клуб, народом.

Учреждения эти помещаются в очень хороших, просторных зданиях, отлично обставлены, особенно клуб.

Выводы из обследования Надеждинского района.

1. Организацию района, как административно-хозяйственной единицы, следует признать оправдывающей себя также и в условиях работы в крупном промышленном центре: аппарат райисполкома справляется не только с обслуживанием района, но и с обслуживанием самостоятельной хозяйственной единицы—города. Но в то же время необходимо отметить, что непосредственные интересы Надеждинска несколько заслоняют и отодвигают на второй план интересы района.

2. Бюджет гор. Надеждинска в доходной его части является вполне реальным: по некоторым статьям (надбавки к промысловому налогу) фактические поступления дадут несомненное повышение против сметных предположений.

Районный бюджет необходимо признать значительно менее реальным, поскольку в число доходов включена значительная сумма поступлений от лесов местного значения, фактически еще не переданных, уже по окончании заготовительного периода. Указанное обстоятельство, в связи с замечаемыми со стороны сельсоветов большими перерасходами в области зарплат, заставляет признать состояние районного бюджета тревожным.

3. При наличии в гор. Надеждинске острейшего жилищного кризиса и отсутствии благоустройства, хотя бы минимально соответствующего значению гор. Надеждинска, как крупного промышленного центра с исключительно рабочим населением, следует признать совершенно недостаточными утвержденные по бюджету ассигнования на капитальный ремонт, благоустройство и новое строительство. При построении бюджета гор. Надеждинска ему следовало бы уделить большее внимание и оставить в городском бюджете большую долю тех доходов, которые поступают по городу.

4. Но, с другой стороны, нельзя упускать из вида, что при напряженности обще-окружного бюджета и несомненной, пока, необходимости часть городских доходов оставлять в окружном бюджете для передачи районному бюджету, указанное выше увеличение доли доходов бюджета города Надеждинска не может быть значительным.

Во всяком случае оставление г. Надеждинску всех поступающих по городу доходов было бы неправильно.

5. Из указанного следует, что удовлетворение задач в области разрешения жилищного кризиса и городского благоустройства в течение ближайших лет невозможно за счет обычных бюджетных поступлений. Необходимо искать разрешение этих задач в двух направлениях: 1) использования коммунального кредита и 2) поощрения частного строительства. Это поощрение могло бы выразиться в предоставлении рабочим максимальных льгот при отпуске леса на постройку домов.

6. Обследование показало, что в Надеждинском районе фактически существуют сельские бюджеты. Полуформальное их существование порождает значительные неудобства в смысле учета и создает неясность во взаимоотношениях РИК'а и сельсоветов в смысле ответственности за исполнение бюджета.

РИК'у необходимо тщательно изучить и проверить результаты введения сельских бюджетов и, если бы они оказались удовлетворительными, следует еще в течение текущего бюджетного года оформить фактическое положение.

7. Во всяком случае предоставление сельсоветам бюджетных прав в том объеме, как это практикуется РИК'ом, что в конечном итоге сводится к полному расчленению между сельсоветами районного бюджета и, таким образом, к фактическому его уничтожению, следует считать неправильным.

Необходимо оставить хотя бы небольшой районный бюджет, в который по расходной части вошли бы: содержание учителей районных школ и милиции, дорожное строительство, капитальный ремонт школ, а по доходам несколько наиболее крупных доходов, по преимуществу поступающих в кассу РИК'а (налог с древесины, с фабрично-заводских зданий). Эти доходы дали бы возможность, помимо оплаты расходов районного значения, регулировать дефициты отдельных сельских бюджетов. Проведение по горбюджету расходов, падающих на райбюджет (оплата учителей районных школ), следует признать ненормальным, как нарушающее правильную дифференциацию бюджета.

8. В отношении прав РИК'а следует признать, что права эти в том объеме, как они установлены положением об Уральской области, в общем достаточны даже для такого крупного центра, как Надеждинск. По отношению к Надеждинску можно согласиться с мнением РИК'а о целесообразности расширения права издания обязательных постановлений.

9. В области народного образования необходимо предоставление РИК'у права подбора и перемещения учительского персонала с последующим утверждением Окроно, а также права образования районного Проверкома.

10. Обследование установило наличие в районе уполномоченного Окроно; явление это, как несоответствующее правовому положению РИК'ов и фактически ничем себя не проявляющее, следует считать совершенно излишним.

11. В целях достижения увязки районного бюджета со средствами, расходуемыми из фонда «Г», целесообразно составляемую Окраздравотделом смету по расходованию средств на лечебную сеть из фонда «Г» подразделить по районам и соответствующую смету на учреждения, находящиеся в районе, в качестве присоединенного бюджета, передать для исполнения РИК'у.

12. Фининспектура и РИК очень мало осведомлены об обложении крупных промышленных предприятий, находящихся на территории района. Эта ненормальность должна быть устранена путем установления большей связи Налогового П/Отдела Окрфо с РИК'ом и Фининспектурой.

Выдвигаемое РИК'ом положение о передаче функций фининспектуры райфинчасти пока нельзя признать целесообразным и своевременным, но во всяком случае необходимо эти аппараты сблизить между собой.

13. Необходимо урегулировать вопрос о выделении лесов местного значения из приписных дач и принять меры к тому, чтобы к моменту передачи эти леса не оказались потерявшими свою ценность, вследствие вырубки.

14. Руководство со стороны округа следует признать неравномерным: оно вполне достаточно по линии финансовой и недостаточно по линии Окроно.

15. Относительно обследованного Филькинского сельсовета следует сказать, что несмотря на большой объем деятельности по сравнению с другими сельсоветами и большую обслуживаемую территорию, этот сельсовет справляется со своими задачами и сумел стать живым центром, непосредственно обслуживающим население.

Аппарат сельсовета достаточно подготовлен.

16. РИК'у необходимо обратить самое серьезное внимание на укрепление бюджетной дисциплины как по городскому и районному бюджетам, так и в особенности по расходам сельсоветов. Если не будет изжито практикуемое со стороны сельсоветов слишком свободное расходование бюджетных средств, в особенности в отношении зарплаты, это несомненно с первых же шагов подорвет значение самостоятельных сельских бюджетов.

17. Общий вывод из обследования: значение Надеждинска дает ему право на особое внимание со стороны окружных и областных органов.

Изменения в общем аппарате и в частности в финансовом.

Урал до районирования.

Территория, которая носит в настоящее время название Уральской области, в до-революционное время составляла: а) Пермскую губернию (ядро нынешней Уральской Области с ее центром—Свердловском--Екатеринбургом) в полном ее составе, б) большую часть Тобольской губернии и отдельные уезды—Вятской, Оренбургской и Уфимской губерний.

После революции, когда Урал был уже закреплён за РСФСР с окончанием гражданской войны, вся эта территория получила деление на 4 губернии—Пермскую, Екатеринбургскую, Тюменскую и Челябинскую.

В первый период существования этих 4 губерний низовое административное деление имело сильную тенденцию к наибольшему дроблению. Образовалось чрезвычайно большое количество сельсоветов, которые об'единялись в весьма небольшие по территории волости. Так, на территории б.Челябинской губ. в 1920 г. существовало 1.425 сельсоветов и 227 волостей.

Но вскоре выяснились все неудобства такого дробного деления. Появилась обратная тяга—к об'единению и укрупнению волостей. Мелкие сельсоветы начали сливаться в более крупные, волости об'единяться.

Непосредственно перед районированием Урал имел в своем составе—4 губернии, делившиеся на 28 уездов, которые, в свою очередь, распадались на 984 волости. В волостях действовали 6.063 сельсовета.

В качестве органа, об'единявшего деятельность всего аппарата Управления, действовало Областное Экономическое Собрание, организованное на основе утвержденного в 1922 г. Положения об областном Эконо. При нем состояли уполномоченные некоторых Наркоматов (НКФ, НКТруд, НКЗем, НКЛрод, НКРКИ).

Таким образом, все административное управление Урала имело до районирования пятиступенное деление: Эконо., губ.-исполкомы, уисполкомы, волисполкомы и сельсоветы.

Процесс районирования.

Фактическое проведение районирования осуществлено было в конце 1923 г.

В работе по проведению районирования следует отметить два основных момента: первый, это—ликвидация губернского и уездного аппарата, как таковых, второй—организационная работа по формированию районных аппаратов на основе общего плана районирования областей.

Область начала формироваться не сверху и не снизу, не с областного и не с районного аппарата, а со середины—с окружного.

Такой подход был выбран потому, что при нем легче и быстрее можно было провести процесс районирования. Сформировать окружной аппарат можно было быстрее потому, что часть пунктов (4), где должны действовать окружные учреждения, совпадали с бывшими губернскими центрами. Следовательно, там был уже сильный состав работников, с излишком покрывавший потребности окружного аппарата. Другая часть окружных центров помещалась там, где до районирования функционировал наиболее сильный уездный аппарат. Следовательно, основное ядро было уже на месте. Его следовало только подкрепить теми работниками губернского масштаба, которые освобождались при переводе прежних четырех губернских центров на положение окружных.

Сформированные в первую голову окружные органы власти могли безотлагательно приняться за проведение наиболее трудной части районирования: создание низового—районного аппарата.

Вторым по времени образования звеном управленческого аппарата был областной аппарат. Сформирование его, в сущности, на весьма короткое время отстало от формирования округов. Округа провели работу по своему формированию в течение месяца, с половины ноября до половины декабря 1923 г., и с половины декабря начали функционировать. Областной аппарат сформировался к началу 1924 г. и начал функционировать, как таковой, с начала января 1924 г.

Формирование его также имело уже необходимую основу—прежде действовавшее Экосо.

Наиболее сложным делом была организация районного управления. В центрах районов, правда, работал и ранее аппарат волостного управления но, с одной стороны, он был слаб вообще и почти не имел квалифицированной силы, а с другой—масштаб районной работы значительно сложнее и обширнее, чем объем работы прежних волостей. По своим правам район, как мы увидим ниже, частью напоминает уезд, действующий только на уменьшенной территории. Да, кроме

того, и районы еще не сразу определились, ни в своем числе, ни в границах, ни в твердом выяснении своего центра.

Оформление районов заняло всю первую половину 1923 г. К июлю этого года уже сформировалось 203 района. В последующее время до декабря к ним прибавились только 2 района. Общее число районов на 1 января 1924 г.—205.

При формировании районов инициатива в определении их границ и размеров, а также в выборе районного центра, предоставлена была самим местам. Сначала, до проведения районирования, сеть районов намечалась губисполкомами, а затем, — с образованием Окрисполкомов—эта работа перешла к ним. Область, в лице Областной Комиссии по районированию, производила лишь проверку этой работы и вносила лишь некоторые коррективы. В общем эти коррективы коснулись лишь 12% представленных в Областную Комиссию по районированию проектов.

Что касается сельсоветов, то их формирование в укрупненном виде шло аналогично с формированием районов. Но нужно сказать, что эти низовые административные объединения далеко не везде твердо установились и в настоящее время.

Так прошел и завершился в основных чертах процесс районирования; в декабре 1923 г.—сформировались округа, в самом начале 1924 г. областной аппарат и к концу первого полугодия 1924 г.—почти все районы.

Права новых органов власти.

Возникает вопрос—какого же рода правами обладают областной, окружной и районный органы власти?

Кратко характеризуя строй получившегося в результате районирования административного управления Урала, надлежит определить его следующим образом:

I. Низовой аппарат, опирающийся непосредственно на укрупненные сельсоветы—район, представляющий собой территориально укрупненную волость, но наделенный широкими правами, позволяющими ему стать не только административной, но и хозяйственной единицей, имеющей свой определенный круг экономических возможностей для построения своего районного хозяйства, свои определенные доходы как налогового, так и пеналогового характера и ряд содержимых им административных, хозяйственных и культурных органов, долженствующих удовлетворить почти полностью потребности обнимаемого районом населения. У него свои—школа повышенного и обыкновенного сельского типа, больницы, ветеринарный участок, агрономический участок, народный следователь, народный судья, финансовый инспектор, налоговая комиссия, участок милиции, кооператив, читальня, клуб, в большинстве случаев—почтовое отделение, сберкасса, стра-

ховой агент и т. д. При всем том, благодаря сравнительно небольшой территории, которую охватывает район, весь этот комплекс учреждений и должностных лиц близок к населению. Население не должно тратить большого времени и средств, чтобы добраться до этих учреждений и пользоваться их услугами. С другой стороны, эта близость к тем из учреждений, большинство которых при том и содержатся на средства районного бюджета, заставляет население действительно считать их своими. В существовании и в правильном и широком их функционировании кровно заинтересован каждый гражданин района. Отсюда вытекает громадный интерес к ним, к обеспечению им возможности правильно функционировать,—словом, интерес к развитию и укреплению своего районного бюджета в целях поддержания и обеспечения того комплекса учреждений, который обеспечивает удовлетворение не только первичных потребностей, но почти всех важнейших нужд.

II. Округ—промежуточная, но одаренная широкими правами инстанция почти губернского значения. Вместе с тем она не далека, как была удалена губерния прежнего времени—до районирования. Округ, за редкими исключениями, удовлетворяет надобностям местного населения полностью—до области обращения местного населения простираются уже редко. Округ служит той инстанцией, к которой апеллирует местное население, если его интересы будут нарушены или неудовлетворены районом. С другой стороны, округ обслуживает те повышенные культурные и хозяйственные потребности, которые раньше обслуживала губерния. В округе имеются школы и курсы проф-технические, сельско-хозяйственные, промышленные, библиотеки, музеи, окружные дома крестьянина. В ведение округов передана вся средняя, окружного значения, промышленность, мероприятия по развитию сельского хозяйства, коммунальное хозяйство округа, здравоохранение, наблюдение за торговлей и кооперацией. Кооперативные союзные объединения (окрсоюзы) приурочены к окружным центрам.

III. За областью осталась преимущественно регулирующая и направляющая роль. Оперативная работа, как мы видели из предыдущего, передвинулась на округ. В отношении управления областной аппарат является высшим органом для всей обширной территории. Но в отношении административного управления полномочий области передано недостаточно. Она еще не в полной мере является органом, заменяющим центр. Центр не передоверил ей своих прав в большей степени, чем это передоверие имело место при существовании уполномоченных разных наркоматов при Уралэконо.

Но в другом виде выясняются права области в сфере хозяйственной жизни. Область является планирующим и надзирающим органом в отношении крупной и средней промыш-

ленности, транспорта, кредита и рынка. В отношении местного бюджета за областью осталось содержание учреждений и расходы про проведению мероприятий общеобластного характера и значения и регулирование бюджетов отдельных округов при помощи особого субвенционного фонда.

Из сказанного видны достижения, которые получились вследствие районирования. Аппарат управления несомненно приближен, получив возможность полнее и глубже охватить нужды и потребности широких масс трудящихся и более точно приспособлять свои действия к удовлетворению этих потребностей.

Штаты после районирования.

Перейдем теперь к разрешению вопроса, в какой мере и в каком направлении эта перестройка аппарата управления отозвалась на штатном составе.

Нужно прежде всего оговориться, что разрешение вопроса о влиянии районирования на штатный состав является задачей весьма сложной в силу многих привходящих обстоятельств. Одновременно с районированием на штатный состав влияли совершенно другие обстоятельства, стоявшие в совершенно другой плоскости.

В течение 1924 г. вообще произошло значительное сокращение штата по всем ведомствам. Это сокращение по некоторым наркоматам, например, по Наркомфину, достигло в общем около 20% всего состава. Конечно, оно должно было сказаться и на уменьшении штата всех органов на Урале, содержащихся на госбюджете. Но и некоторые органы, содержимые на средства местного бюджета, также потерпели сокращение, вследствие того, что бюджетные возможности не позволили содержать их в прежнем масштабе (напр., строевой состав милиции). Затем, функциональная работа некоторых органов существенно изменилась, что вызвало соответствующее изменение и штата. Например, РКИ освобождено от целого ряда обязанностей, требовавших многочисленного состава работников (проверка исполнения бюджета, обязанность давать своих представителей в разного рода комиссии по приему, поверке и ликвидации разного имущества и т. п.). Окончательная ликвидация этих обязанностей и связанная с этим ликвидация излишнего штата совпала с моментом районирования—концом 1923 г. Были и совершенно ликвидировавшиеся организации—как, например, Наркомпрод, но возникали и организации, не имевшие места раньше—до начала 1924 г.—например, органы Внут-
торга.

Помимо этого, следует отметить, что при образовании новых органов допущено было своего рода увлечение в сторону

преуменьшения штатного состава аппарата, которое потом жизнью корректировалось.

Состав областного органа до районирования—Областного Экосо определяется, по данным Уралплана, в 52 чел. Штат 4-х губернских Исполкомов (без специальных отделов)—276 ч., или в среднем—69 чел. на каждый: 28 уездных Исполкомов (также без специальных отделов)—624, в среднем—22,3 чел. После районирования: штат Облисполкома (без отделов) 81 ч., 15 окружных исполкомов—450 чел. (в среднем по 30 чел., как определяет объяснительная записка к местному бюджету на 1924/25 г.).

Штат Волостных исполнительных комитетов и сельсоветов до районирования, по данным Уралплана, определяется в 14.599 чел., или в среднем по 5,6 чел. на ВИК и по 1½ чел. на сельсовет. После районирования штат районных исполнительных комитетов, принятый первоначально в числе 16 чел., оказался недостаточным, потребовав увеличения и, по данным объяснительной записки к местному бюджету на 1924/25 г., фактически, в среднем, на район приходится—18,2 чел., а на все 205 районов—3.731 чел. Штат укрупненных сельсоветов в настоящее время нужно считать в среднем—по 3 человека. Таким образом, на все 3.211 сельсоветов штат определяется в 9.633 чел.

До районирования штат Исполкомов, кроме специальных отделов, таким образом, нужно считать 15.551 чел., после районирования—13.895, т.е. на 1.656 чел. меньше или на 11%.

Штат Исполкомов низовых административных объединений, с одной стороны—сельсоветов и ВИК'ов, с другой—укрупненных сельсоветов и РИК'ов сократился на 1.235 чел. (14.599—13.364), или на 8%.

Сопоставляя штаты отделов исполкомов, носящих ведомственный характер, и разных учреждений ведомственных до и после районирования, необходимо, для большей ясности картины, подразделить их на аппарат управленческий и на штат работников на местах. К первым относится состав самих отделов, ко вторым—сотрудники, выполняющие работу непосредственно на местах, например, учителя, врачи, фельдшера, народные следователи и т. п. Управленческий аппарат в общем потерпел значительное изменение—сократился, приблизительно, на 1/5 (21,4%). Что же касается работников мест, то в общем штат их дал уменьшение на 1.483 чел., или на 4,6%. Общее уменьшение штата работников управленческого аппарата и местных дает сумму 4.473 единицы, или 9,2%. Но при этом нужно сказать, что в то число входят 3.127 единиц—сокращение лесной стражи и строевого состава милиции, что не может быть поставлено в связь с районированием, а

зависит от общего сжатия аппарата, имевшего место в 1924 г. Если убрать из расчета указанные выше 3.127 единиц, то общее уменьшение штата выразится в совершенно ничтожной величине—1346 шт. единиц, или 2,70/о¹⁾.

Стоимость аппарата.

Что же касается вопроса, стал ли аппарат дешевле или дороже, то это обстоятельство, вообще, ставить в связь с районированием трудно. За 1924 г. увеличились во многих случаях ставки и общая сумма зарплаты повысилась. Но это удорожание аппарата, конечно, в зависимости от районирования не находилось. Поскольку, как мы видели, управленческий аппарат уменьшился, то нужно сказать, что и произошло некоторое удешевление его в том смысле, что если бы держать его в прежнем размере, то он обошелся бы значительно (процентов на 20, пропорционально тому, насколько он был бы больше) дороже. Но абсолютного удешевления аппарата, в силу увеличения ставок, не произошло.

Финансовый аппарат до и после районирования.

Рассмотрим теперь, в частности, какое влияние оказало районирование на состояние финансового аппарата в Уральской области.

До районирования на Урале действовали следующие финорганы: Управление Уполнаркомфина—орган областного масштаба, 4 губернских финансовых отдела, 23 уфинотдела и 7 приписных касс НКФ. Кроме того, в большинстве волостных исполкомов были образованы налоговые столы при наличии одного работника в каждом.

Областной Финотдел.

После районирования финансовый аппарат области получил следующее контуры:

Областной Финансовый Отдел построен по типу Губернского Финотдела. Сначала он имел следующие составные части: Управления—1) Административно-Хозяйственное 2) Налоговое, 3) Местными Финансами, 4) Контрольно-Бухгалтерское, 5) Госдоходами, 6) Бюджетно-Валютное и 7) Областную Приходо-Расходную Кассу с денежной базой при ней для снабжения дензнаками всех касс области. К концу 1924 г., согласно указаний Центра, Бюджетно-Валютное Управление было преобразовано в Сметно-Кассовое и Валютный Отдел, а Областная касса ликвидирована с передачей ее обязанностей Свердловской Окружной приходо-расходной кассе.

¹⁾ См. приложение—таблицу.

В силу вообще директивного значения областного аппарата, вся деятельность Областного Финотдела имеет больший уклон в сторону руководства деятельностью подведомственных фин-органов, чем выполнение непосредственно оперативной работы.

Окружные Финотделы.

Окружные Финансовые Отделы по своей структуре в настоящее время весьма близки к построению уфинотделов. Они состоят из под'отделов, аналогичных под'отделам УФО: Налогового, Местных Финансов, Канцелярии, Окружной приходо-расходной кассы. Кроме того, им приданы под'отделы по госдоходам, не входящие в состав УФО.

Характер выполняемой Окружными Финотделами работы близкий к работе уфинотделов, но опять-таки масштаб работы—гораздо шире, благодаря тому, что территория, которую охватывает округ, больше уезда.

Районные финчасти.

Низовые финансовые ячейки,—Райфинчасти, организовывались параллельно формированию Районных Исполнительных Комитетов и даже несколько отставали в сроках открытия своих действий от Райисполкомов. Причиной последнего явления была, главным образом, невозможность подыскать надлежащий состав работников, на которых можно было бы возложить финансовую работу.

Райфинчасть состоит из столов—Сметного, Налогового и Районной кассы, при чем в слабых районах сметный и налоговый столы могут быть объединены в каждом отдельном случае по распоряжению Областного Финотдела.

Штатный состав Райфинчастей установлен в количестве 5 человек—заведующий, он же в большинстве случаев член Райисполкома, счетовод Сметного стола, делопроизводитель Налогового стола, бухгалтер и кассир—в Районной кассе. В действительности мощные районы содержат больший штат финансовых работников—от 7 до 8 человек. В особенности нуждается в расширении штата касса, которая при 2 работниках, бухгалтере и кассире,—совершенно не в силах справиться с работой. В период наиболее интенсивного поступления сельхозналога во многих РИК'ах весь штат Райфинчастей работал исключительно по приему налога, и при этом условии работа затягивалась иногда до поздней ночи, а в некоторых случаях—буквально до утра.

Круг обязанностей Райфинчасти обрисован в положении следующим образом: на Сметный стол возложен учет источников районных доходов, составление районного бюджета, учет

имущества Райисполкома и всех поступлений как денежных, так и натуральных, ведение счетоводства и отчетности по местному бюджету. Налоговый стол ведает: учетом единиц обложения по сельхозналогу, подоходному и иным налогам, исчисляет оклады сельхозналога и составляет окладные листы, ведет поселенные лицевые счета по сельхозналогу (счета плательщиков ведутся в сельсоветах), ведет счетоводство и отчетность по денежным суммам налогов, поступающим в кассу Райисполкома, составляет списки недоимщиков и вообще ведет все делопроизводство, связанное с проведением налогов и сборов в пределах района. Райкасса производит прием, хранение, учет и расходование сумм районного бюджета, продает знаки оплаты гербового, канцелярского и др. сборов, выдает патенты. На нее же фактически возложен прием и всех поступлений как налоговых, так и неналоговых, по госбюджету, при чем райкассы действуют на правах касс специальных сборщиков.

Взаимоотношение Райфинчастей с Окружными Финансовыми Отделами является весьма тесным; в своей деятельности Финансовая Часть осуществляет директивы и распоряжения Окрфинотдела; под руководством последнего производится составление и исполнение районного бюджета; Окрфинотделу также подчиняется Райфинчасть в области государственных налогов и сборов и тех местных, которые не зачисляются в районный бюджет.

Наконец, и назначение Заведующего Райфинчастью производится Окружным Исполкомом, по представлению Райисполкома, с обязательным заключением Окрфинотдела.

Районные финансовые инспектора.

Напосредственным руководителем и наблюдателем за работой Райфинчасти в области государственных налогов и сборов является районный финансовый инспектор. Комиссией, обследовавшей результаты районирования Уральской области, отмечены случаи еще более близкой связи фининспектуры с Райфинчастями, когда фининспектор является в то же время и заведующим Райфинчастью. Такое явление, конечно, является ненормальным и встречает решительное противодействие со стороны Облфинотдела. Облфинотдел, справедливо исходя из тех соображений, что в таком случае фининспектор теряет значение агента наружного налогового надзора, превращается в привязанного к Финчасти канцелярского работника, а кроме того, и утрачивает должную независимость и обезличивается, ведет решительную борьбу с такого рода совместительством.

По первоначальному плану предполагено было в каждом районе иметь особого финансового инспектора, чтобы, таким образом, участок фининспектора совпадал с районом.

Но провести этот план полностью оказалось весьма затруднительным. Прежде всего сказался недостаток подготовленных для должности фининспектора кандидатов. Поэтому пришлось в некоторых случаях поручать 2, даже 3 района одному фининспектору. С другой стороны, выявилась и недостаточная нагрузка фининспектора, в том случае, когда в его заведывании находился только один район, притом нередко слабый. Таким образом, на деле получился в некоторых случаях разрыв между районом и участком фининспектора.

Дело осложнилось еще созданием налоговых комиссий при Райисполкомах, в которых фининспектору отведена значительная роль.

Выяснилась необходимость проводить строго увязку участка фининспектора с районом, т.-е. в каждом районе иметь фининспектора. При дальнейшем углублении налоговой работы и при предполагаемой новой постановке дела по сельхозналогу, который в значительной степени будет приближен к подоходному обложению, недогрузка некоторых фининспекторов несомненно исчезнет.

Налоговое дело при районировании.

Районирование, вызвавшее большее внедрение административного аппарата в толщу населения, естественно, не могло не отразиться на общей постановке налогового дела.

Областной Финотдел является по преимуществу органом, руководящим налоговой работой в пределах области. Поэтому ряд обязанностей оперативного свойства передвинулся на налоговые п/отделы Окружных Финансовых Отделов. Например, на Окружные Финансовые Отделы возложено собирание сведений об экономическом положении округов (на Облфо возлагается лишь разработка этих сведений), выполнение разных функций, связанных непосредственно со взысканием налоговых недоимок: наблюдение за производством продажи имущества, учет, хранение и ликвидация предметов, арестованных вследствие нарушения налоговых правил, рассмотрение налоговых протоколов и т. п.

Обязанности по налоговому делу в отношении сельхозналога и отчасти других видов прямых налогов, присвоенные налоговым п/отделом Уфо, частью переданы налоговым столам Райфинчастей; выполняемые же в не-районированных губерниях волфинчастями действия по первичному учету налоговых объектов возложены в Уральской области на сельсоветы. Таким образом, налоговый аппарат теснее подошел к населению и получил возможность большего охвата налоговых объектов и более точного исчисления окладов налогов и сборов, соответствующего платежным силам населения, а также проведению принципов классового подхода к обложению.

С другой стороны, налогоплательщики получили возможность, в случаях неточного исчисления оклада, направить в соответствующие налоговые инстанции свои возражения, при чем эти инстанции, стоя ближе к налогоплательщику, имеют возможным образом войти в рассмотрение всех обстоятельств, на которые ссылается в своем возращении налогоплательщик, и соответствующим образом разрешить дело.

Насколько население использовало возможность обжаловать разверстку налога, видно из сравнительных данных о количестве жалоб по сельхозналогу. В кампанию 1923 г. было подано 78.000 жалоб, в настоящую же кампанию в районные комиссии поступило 101.400 жалоб, в окружные налоговые комиссии 987 и в областную налоговую комиссию 52, а всего—свыше 102.000 жалоб.

Финансовый контроль при районировании.

Кроме налоговой работы, необходимо отметить некоторые особенности в работе финансового аппарата по финансовому контролю, частью проистекающие из приспособления аппарата к условиям районирования.

В начале 1924 г., при перестройке финансового аппарата, вследствие районирования, предполагено было децентрализовать работу финансового контроля. С этой целью областным финотделам было отдано распоряжение по Окрфо организовать в их составе контрольные п/отделы по ревизии исполнения государственного бюджета. Но это распоряжение встретило возражение центра. Поэтому в конце марта 1924 г. было сообщено окрфинотделам обратное распоряжение о расформировании контрольных п/отделов. С апреля 1924 г. работа финансового контроля по госбюджету ведется централизованным порядком в областном финотделе.

Окружные исполкомы решили освободившийся в Окрфинотделах контрольный аппарат не распускать, а использовать в другом направлении, а именно—поручить ему проверку отчетности по исполнению местных бюджетов. При этом они постановили, содержание аппарата принять на местные средства.

Работа централизованного финансового контроля по госбюджету протекала в 1924 году чрезвычайно туго. Общее число подконтрольных учреждений определилось в числе 346, но эти учреждения оказались раскиданными по громадной территории. Слабо вообще подготовленные к доставлению отчетности на ревизию и лишенные ближайшего непосредственного воздействия и инструктирования со стороны финконтроля, учреждения очень слабо и крайне неохотно и неаккуратно высылали в областной финотдел свою отчетность.

Централизованное составление отчетности по госросписи оказалось во многих отношениях неудобным. Всякая неясность в документах вызывает переписку, иногда довольно значительную, с кассами, расположенными часто на далеком расстоянии от Облфо. Кроме того, Округа, в лице Исполкомов, не имеют полной картины финансового положения по округу, так как ежемесячная отчетность по госросписи делается в области.

Таким образом, напрашивается настоятельным образом мысль о децентрализации работы Контрольно-Бухгалтерского Управления в полном ее объеме, включая и проверку исполнения госбюджета, а не только в отношении составления бухгалтерской отчетности по госросписи.

Штаты финорганов до и после районирования.

В заключение отметим, как обуславливаемая районированием перестройка финансового аппарата сказалась на его штатном составе. Штатный состав финорганов на Урале непосредственно перед районированием определялся следующим образом:

Управление Уполнаркомфина	142 чел.
Губ и Уфинотделы, а также 7 Приписных НКФ	4.111 »
Налоговые столы при ВИК'ах	608 »
<hr/>	
Всего	4.861 чел.

После районирования:

Областной Финансовый Отдел	319 шт. ед.
15 Окрфо и 18 Приписных касс, всего 3.375 шт. ед., а за вычетом штата упраздненных касс НКФ	3.065 чел.
205 финансовых частей РИК'ов по 5 ч. на	1.025 »
<hr/>	
Всего	4.409 шт. ед.

Таким образом, учитывая, с одной стороны, состав Налоговых Столов в бывш. Волостных Исполкомах до районирования, а с другой стороны, штат волфинчастей после районирования, мы видим, что штат финорганов уменьшился на 454 ед. или на 10,6%. Но принимая во внимание то обстоятельство, что финансовые части РИК'ов при том развитии операций, в особенности кассовых, какое наблюдается теперь, уже не могут обходиться при штате в 5 чел., а вынуждены расширять его, доводя до 7—8 чел., необходимо признать, что уменьшение финансового аппарата выражается в значительно меньшем размере.

Штатный состав органов Уральской области до и после районирования.

Название органов и ведомств.	Штат до районирования.			Штат после районирования.			
	Управлен. аппарат.	Оперативн. аппарат. на местах.	Всего.	Управлен. аппарат.	Оперативн. аппарат. на местах.	Всего.	Уменьшен. абсолютн. цифр. %.
Уралэконо. ГИК'и, УИК'и и ВИК'и до районирования, Облсполк., Окрисполкомы и РИК'и после районирования . .	15551	—	15551	13895	—	13895	1656
Ведомства:							11 ⁰ / ₀
Н. К. Финансов	4253	—	4253 ¹⁾	3384	—	3384 ¹⁾	—
Н. К. Труда	284	—	284	217	—	217	—
Центр. Стат. Управлен. (Статбюро)	495	—	495	437	—	437	—
С. Н. Хозяйства	159	—	159	155	—	155	—
Н. К. Просвещения	456	14030	14486	253	15531	15784	—
Н. К. Земледелия	1222	6290	7512	1653	4174 ²⁾	5827	—
Н. К. Сбес.	210	—	210	522	—	522	—
Н. К. Здрав.	744	10571	11415	211	9610	9821	—
Н. К. Внутр. дел.	2477	3090	5567 ³⁾	858	2931	3789 ³⁾	—
Н. К. Юст.	2116	1297	3413	1998	1490	3488	—
Прокуратура	24	—	24	223	—	223	—
Прочие	545	—	545	433	—	433	—
Итого по ведомст..	13184	35378	48563	10354	33731	44085	4473 ⁴⁾
							9,2 ⁰ / ₀
Всего по линии исполкомов и ведом. орган. . .	28735	35378	64114	24249	33736	57985	6129
							9,5 ⁰ / ₀

Примечания:

1. Аппарат НКФ показан кроме волостных налоговых столов и райфинчастей, которые учтены в составе ВИК'ов и РИК'ов.
2. Сокращение оперативного аппарата на местах по Наркомзему заключается частью в уменьшении состава лесной стражи, что стоит в зависимости от общего сжатия аппарата, а не от районирования.
3. В том числе строевой состав милиции, который несколько сократился. Это сокращение не может быть поставлено в связь с результатами районирования, так как штат строевого состава милиции устанавливается по соображениям обеспечения порядка и безопасности и вместе с тем сообразно бюджетным ведомостям.
4. В числе 4473 шт. ед., на которые сократился аппарат, заключается 3127 шт. ед. сокращения лесной стражи и строевого состава милиции, что, как видно из примечания 2 и 3, не может быть поставлено в связь с районированием. Вычитая это последнее количество 3127 шт. ед. из общего числа уменьшения штата по ведомствам—из 4473 получим уменьшение, стоящее в связи с районированием; 1346 шт. ед. или 2,7⁰/₀.

Тезисы доклада комиссии в коллегии НКФ СССР*)

(12/I 25 г.).

О районах и РИК'ах.

1. Нельзя еще считать районирование в целом и вновь созданные административные единицы и их органы окончательно определившимися и устоявшимися. Еще могут и, по-видимому, должны быть некоторые изменения и передвижки внутри органов и, может быть, и между округами в направлении перераспределения районов.

Сами взаимоотношения между областью, округом, районом и сельсоветом тоже еще нельзя считать окончательно закрепленными и не подлежащими изменению. Жизнь уже напоминает о таких изменениях. Поэтому особенно важно изучать накапливающийся в этом деле опыт и не терять основной принципиальной перспективы при назревании соответственных изменений.

2. Основным звеном новых взаимоотношений, созданных районированием, надо считать район.

Наше обследование привело нас к выводу, что район является совершенно жизнеспособной, имеющей в себе все залогов дальнейшего укрепления и развития, административно-хозяйственной единицей.

Главная цель, которую должно было достигнуть создание районов—приближение советского аппарата к населению, в особенности к деревне и заводскому поселку—нами считается достигнутой в следующем смысле.

К деревне и к поселку придвинута значительно более квалифицированная и политически более крепкая часть нашего аппарата. Она наделена достаточным количеством прав и полномочий, чтобы крестьянин и житель заводского поселка не должен был за удовлетворением своих потребностей по отношению к власти и своим культурно-социальным нужд прибегать к помощи сравнительно далекого от него города (прежнего центра—уезда).

*) Некоторые пункты тезисов несколько изменены после обсуждения их в Президиуме Уральского Облисполкома и в специальной комиссии, выделенной Президиумом для этой цели.

В настоящее время, постановлением последней сессии ЦИК'а СССР, права волости значительно расширены, но район удобен тем, что он значительно больше волости, фактически имеет больше прав, и, что важнее всего, имеет более мощный бюджет, охватывающий более многосторонние нужды и потребности населения. В сравнении с волостью район как-будто стал дальше от населения, но за то он мощнее, квалифицированное и одновременно опирается на более жизненные укрупненные сельсоветы. Права, которыми фактически обладает РИК и которые фактически шире тех, которые ему даны Положением о нем, должны быть за ним закреплены.

Мы встречались с РИК'ами, которые, по нашему убеждению, уже могут удовлетворять предъявляемым к ним требованиям, но мы встречались и с РИК'ами еще недостаточно крепкими и высокими по уровню в сравнении с задачами, на них возложенными. Последнее больше всего верно для 2-х сельско-хозяйственных округов, которые мы посетили.

Нельзя уже вполне удовлетвориться достигнутой степенью квалификации аппарата РИК'а. РИК должен будет еще длительное время служить предметом исключительного внимания со стороны руководящих органов с целью повышать уровень его работников и вообще его укреплять. Повышение заработной платы создало для этого некоторые возможности. Необходимо постоянно помнить, что аппарат РИК'а является базисной основой всей нашей государственной работы по отношению к крестьянству и населению заводских поселков.

4. Перед нами уже выявилась опасность для аппаратов РИК'ов обюрократиться вследствие громадного требования со стороны отделов Окрисполкомов сведений и отчетности. На это жаловались почти все РИК'и, посещенные нами.

Все наши требования к РИК'ам в деле отчетности и сведений должны быть доведены до минимального количества и до максимальной простоты и согласованности между отделами Окрисполкома.

Этот вопрос, конечно, является не чисто местным, и его нужно поднять и в центре. Но область должна уже принять меры по отношению к требованиям местных областных и окружных органов.

5. Аппарат РИК'а чрезвычайно нагружен работой, по главным причинам излишней нагрузки является упомянутая выше отчетность и сведения, а также налоговая работа (сельхозналог).

В делопроизводстве, учете и отчетности РИК'а чувствуется слабое руководство сверху. Округ должен был бы специально заняться их упрощением и облегчением путем выработки и заготовки готовых форм, бланков, книг и т. д.

В остальных областях работы РИК пока проявил себя меньше. Если бы удалось отчасти разгрузить его в указанных

2-х областях и облегчить ему отчетность и делопроизводство, его работа могла бы сделаться более многосторонней и еще более понятной населению.

В деле удовлетворения социально-культурных нужд населения на РИК'и выпадает больше роль органа, хозяйственно обслуживающего эти учреждения, чем органа ими ведающего. В связи с этим перед нами после обследования встал во весь свой рост вопрос о большей нагрузке бюджета РИК'а, следовательно, и его работы.

6. Обследование районов показало крайнюю нужду населения в агрономической и всякого рода другой помощи по поднятию уровня сельского хозяйства. В местных бюджетах Уральской области расходы на сельское хозяйство, как и в других местах РСФСР, играют ничтожную роль—3% и ниже.

Необходимо постепенно повышать роль в местном бюджете этой исключительно важной отрасли работы, к которой теперь привлечен оживленный интерес крестьянства.

7. Наше обследование и многие разговоры с работниками РИК'а привели нас к заключению, что в бюджет РИК'а можно и целесообразно перенести все без исключения расходы по содержанию; а) школ I ступени, б) больниц и фельдшерских пунктов, имеющих районное значение и в) агрономических и ветеринарных пунктов, в том числе и всю заработную плату по этим учреждениям.

РИК'и должны почувствовать себя хозяевами всей этой самой важной для населения сети учреждений и нести за них полную ответственность как перед населением, так и перед высшими органами.

Опасения бюджетного свойства могут быть устранены передачей на районный бюджет новых доходов, о которых мы будем говорить ниже. Опасения, что РИК'и с этими новыми задачами не справятся, кажутся нам необоснованными и неприемлемыми. РИК'и больше всего чувствуют на себе давление населения и уже достаточно крепки, чтобы взяться за эти задачи.

На работе в этом новом ответственном деле они будут вместе с самым делом крепнуть и развиваться. Опасения за более квалифицированный персонал этих учреждений (учителей, врачей, агрономов) могут быть устранены введением системы утверждения кандидатур РИК'а соответственными отделами Окрисполкома.

8. Увеличение расходов РИК'а потребует увеличения и его доходов. Тут главную роль должна играть надбавка к сельхозналогу.

Передача районному бюджету части этой надбавки уже имела крупное воспитательное влияние на крестьянство, ко-

торое теперь оказывает упорное сопротивление всяким формам самообложения, ссылаясь на то, что имеется уже надбавка к сельхозналогу.

С политической и хозяйственной точки зрения целесообразно, чтобы максимальная часть этой надбавки оставалась в районе. Мы считали бы целесообразным, чтобы область совершенно отказалась от надбавки, а округ включил в свой бюджет лишь незначительную часть и то не от всех районов (10—15%), для выравнивания районов.

В сельско-хозяйственных районах надбавка может служить главной основой районного бюджета.

9. Помимо сельхозналога РИК'у должна быть предоставлена максимально возможная доля надбавок к остальным налогам.

Если бы по передаче РИК'у новых источников доходов бюджет части районов, вследствие новой нагрузки в области расходов, все-таки оказалось бы невозможным свести без дефицита, лучшей формой покрытия этого дефицита следует считать форму субвенции из окружного бюджета.

10. Обследование показало, что расходы на административный аппарат достигают до 30% всего районного бюджета. Этот небывалый процент бросается в глаза именно вследствие недостаточной нагрузки районного бюджета.

Перенесение упомянутых расходов на районный бюджет увеличит его объем на 75—80% и доведет расходы на административный аппарат до сравнительно нормального процента (около пятнадцати).

11. При ближайшем ознакомлении с районными бюджетами выясняется сравнительная прочность и обоснованность налоговых доходов и недостаточная реальность неналоговых доходов. Это объясняется отчасти новизной дела овладения всем хозяйством района, но также и недоведением до конца разграничения имущественных прав района. Необходима дальнейшая работа по передаче районам предприятий и имущества районного значения и по разграничению имущественных прав.

12. Наблюдение за бюджетной практикой РИК'ов доказывает наличие прорывов в деле соблюдения бюджетной дисциплины, которые часто идут в направлении повышения заработной платы, расширения штатов и т. п. В этом деле, со стороны округа необходим особый контроль, руководство и подтягивание.

13. Руководство РИК'ами и разными сторонами их работы со стороны Окрисполкома и его отделов еще недостаточно равномерно и полно. Не создается впечатления, что эти органы действительно совершили перелом в своей руководящей работе в сторону районов, т. е. в сторону крестьянства и населения заводских поселков.

Жалобы в особенности раздаются на слабость живого общения, живого руководства. Помимо учащения выездов на места ответственных работников округа, необходимо усилить инструкторский и инспекторский аппарат Окрисполкома, необходим поворот в работе этих отделов в сторону живого руководства РИК'ами и его учреждениями.

14. Громадное значение для воспитания крестьянства имеет широкое и детальное ознакомление его со всеми частями районного бюджета. Эта работа уже отчасти проделана обсуждением бюджета на последних районных С'ездах Советов, которые по свидетельству работников РИК'а носили очень оживленный характер.

Необходимо дальнейшее развитие этой работы в форме докладов членов РИК'а при об'езде сельсоветов и поселений, при чем эти доклады должны носить возможно менее агитационный и возможно более конкретный характер. Крестьянство проявляет к этим вопросам очень живой интерес.

15. Подсчеты, сделанные нами в посещенных районах, доказывают, что районирование в некоторых местах совсем не сократило низового аппарата, а в некоторых сократило, но не в такой мере, в какой это ожидалось. Комиссия предвидит, что этот аппарат будет с течением времени, вопреки законному сопротивлению сверху, постепенно расти. Содержание же аппарата несомненно удорожилось в сравнении с состоянием до районирования вследствие общего и довольно чувствительного роста заработной платы.

В этом факте мы усматриваем доказательство тому, что главная ценность создания районов не столько в сокращении и удешевлении низового аппарата, сколько в значительном повышении качества ячейки государственной власти, приближенной к населению.

16. Наше внимание было привлечено к значительной текучести аппарата РИК'а.

Значительная часть работников РИК'а, с которыми мы беседовали, ссылались на то, что они недавно в районе и в РИК'овской работе и поэтому не вполне с нею знакомы.

Это впечатление об'ясняется отчасти тем, что мы посетили районы непосредственно после районных С'ездов Советов, значительно обновивших головки РИК'ов. Но текучесть распространяется и на невыборный состав работников.

Это явление понятно, поскольку РИК'и только заканчивают процесс своего формирования и организации. Но необходимо принять настойчивые меры к прекращению этого явления. Все лучшее в аппарате РИК'а должно устояться, прикрепиться к месту на длительное время для того, чтобы быть способными вплотную подойти к органической работе и, главным

образом, к приведению в полный порядок хозяйства района. На это, по-нашему, следует обратить особое внимание при последующей выборной кампании.

17. В сельских районах обращает на себя внимание слабая представленность в РИК'е, в особенности в его головке, местного крестьянства. Это мы объясняем тем, что крестьянство еще не выделило из своей среды достаточного количества квалифицированных работников, при высоких требованиях, которые мы пред'являем к РИК'у.

На задачу привлечения лучших сил крестьянства для постоянной работы в РИК'ах должно быть обращено пристальное внимание.

18. Преимущество районов выступает тем ярче, чем полнее совпадают с его границами сферы деятельности отделов Окрисполкомов. Поэтому необходима дальнейшая работа по уничтожению ведомственной чересполосицы и по приспособлению отдельных ведомственных участков к границам района.

19. С этой точки зрения приходится дать принципиальное разрешение вопросу о фининспекторах.

Имеющуюся у некоторых товарищей тенденцию—слить фининспектора с райфинчастью надо считать для ближайшего, по крайней мере, времени неправильной. Наружный налоговый аппарат должен оставаться вне РИК'а, но быть близким к его работе. Поэтому фининспектора, как правило, должны быть районными. Необходимо тут отметить, что большинство районных фининспекторов недостаточно нагружены работой. Этот недостаток может быть восполнен приближением фининспектора к работе по сельхозналогу, которая в связи с предполагаемым изменением форм этого налога, вероятно, окажется гораздо более сложной. Необходимо повышение общей и политической квалификации фининспекторского аппарата.

20. Финансово-налоговая часть райисполкома является хребтом его аппарата. Заведующий финчастью должен отбираться с особой тщательностью.

На основании наблюдений мы считаем недопустимым совмещение в одном лице заведывания финчастью и другими отраслями работы РИК'а, как это имеет место в некоторых районах.

21. На спорный для некоторых работников вопрос о законности и целесообразности существования районных налоговых комиссий по сельхозналогу мы отвечаем положительно.

Упразднение этих налоговых комиссий было бы прорывом в деле приближения государственного аппарата, в частности, налогового к населению.

Состав этих налоговых комиссий необходимо поднять. Председательство в них целесообразно поручить не фининспектору, а наиболее подготовленному к этому члену РИК'а.

22. Составление балансов отдельных районов и сельсоветов (промышленных), включавших в себе все как государственные, так и местные доходы и расходы (районные и окружные), падающие на данный район и на сельсовет, привели нас к неожиданному выводу, что на Урале имеются «дефицитные» в этом смысле районы и сельсоветы. В сравнении с районами сельскими эта «дефицитность» (помимо других соображений) наводит на мысль о непригодности сельхозналога к заводским поселкам, живущим, главным образом, работой на заводе и побочными заработками в связи с заводом.

Для нас ясно, что если сельхозналог должен быть реорганизован, то прежде всего в такого рода поселках, и что над этой проблемой необходимо возможно скорее задуматься, тем более, что местные бюджеты таких районов не имеют под собою твердой основы и прочной возможности дальнейшего роста и развития.

23. С этой точки зрения необходимо в ближайшее же время разработать вопрос о распространении на такого рода поселки местных налогов и сборов городского характера.

24. Сельсоветы и их аппараты еще не настолько крепки, чтобы на них можно было уже возложить новые функции. Надо подходить с большой осторожностью к вопросу о сельском бюджете. Преждевременное наделение сельсоветов бюджетными функциями может в первый период существования РИК'ов не усилить РИК'и, а ослабить их, не приблизить их к населению, а отдалить.

Поэтому необходимо тщательно изучить продельваемый в настоящее время в некоторых районах опыт, прежде чем окончательно решить этот вопрос.

О к р у г.

1. Мы не можем представить столь же детальных выводов относительно округа, как относительно района. Не только потому, что мы ему посвятили меньше внимания, чем району. Округ, по нашему мнению, является связующим звеном между 2-мя новыми основными образованиями,—областью и районом,—и поэтому имеет меньше определенности и законченности.

2. Вопрос о том, нужно ли приравнивать округ к губернии или уезду, поставленный в общепринципиальной форме, является абстрактным и метафизическим. Округ—это ни губерния и ни уезд, а новое образование. Область выдвигает вопрос об уравнении прав округа с губернией для того, чтобы этим путем, между прочим, достигнуть расширения прав области в целом.

Несомненно, что, поскольку вся РСФСР еще не районировалась, и округ является не преобладающей административно-

хозяйственной формой, общее законодательство и постановления Наркоматов в большинстве случаев игнорируют факт существования округа и считают его приравненным к уезду, что безусловно по существу является неправильным.

До той поры, пока РСФСР еще не районировалась, необходимо во вновь издаваемых общегосударственных законах и постановлениях каждый раз специально отмечать в какой степени новые законы применимы к округу (это имеет отношение и к области).

Поскольку же речь идет о правах округа по отношению к области, то мы не могли заметить явных признаков недовольства округов теми правами, которыми они в настоящее время обладают как на основании положений о них, так и на основании фактического положения, созданного жизнью. Необходимо только, чтобы отделы Облисполкома не проявляли по отношению к округам методов излишней опеки и излишнего вмешательства в мелочи управления.

3. Наши наблюдения показывают, что округ в общем и целом представляет достаточно работоспособную административно-хозяйственную единицу, работа которой по руководству и управлению всей территорией значительно облегчается ее разделением на сравнительно небольшое количество административно-хозяйственных единиц (районов). Процесс дальнейшего укрепления районов, несомненно, будет одновременно и процессом укрепления самого округа.

В наблюдаемых нами округах Окрисполком в общем и целом справился с первоначальной задачей изучения и охвата хозяйства и сделал первые шаги по внесению в него элемента плановости. Это, конечно, только начало работы.

Главная задача округа сводится к тому, чтобы больше всего уделить внимания плановому руководству как округом в целом, так и всеми его районами.

4. Из нашего вывода о большей нагрузке районного бюджета вытекает с несомненностью необходимость заметной разгрузки окружного бюджета.

Окружной бюджет занимает несоразмерно большое место в общем бюджете области в сравнении с районами (34,7% и 29,2%). Эта передвижка из округа в районы никоим образом не должна ослабить руководящего влияния окружных органов на районы. Она должна уменьшить оперативную деятельность округа за счет увеличения его руководящей и инструктивной роли. От этого выиграет и округ и район. Необходимо только усилить количественно и качественно инструкторский и инспекторский аппарат окружных отделов.

6. Большую роль в деле установления бюджетной дисциплины, не вполне твердо соблюдаемой окружными отделами и РИК'ами, и в деле правильной постановки отчета по исполне-

нию местных бюджетов должна сыграть правильная организация контроля местных финансов.

Существующие ячейки местного контроля еще не вполне развили свою работу вследствие недостаточной квалификации работников и неустановившейся привычки к отчетности в органах округов и РИК'ов, но уже дали положительные результаты.

Ненормальным является их существование на местном бюджете и неувязка их работы с работой общегосударственного контроля. Перевод этих ячеек на государственный бюджет и введение их в общую систему финансового контроля, с некоторой децентрализацией последнего, является очередной задачей в деле контроля.

Необходимо усилить ячейки контроля квалифицированными работниками и подтянуть отделы и РИК'и и с точки зрения их подотчетности и подконтрольности.

8. Если судить о финансовом аппарате округов по тем окружным финотделам, с которыми успела познакомиться Комиссия, надо признать окружной финансовый аппарат в общем средним по своей квалификации и нуждающимся в некотором повышении. Обращает на себя внимание некоторая текучесть этого аппарата, аналогичная текучести, установленной нами в РИК'ах.

В виду большой роли, которую работа финансового аппарата играет в жизни округа, необходимо, подобравши максимально квалифицированный в данных условиях финансовый аппарат, положить конец его текучести и удержать его на финансовой работе, что придаст ей большую устойчивость и планомерность.

Вопросы областного характера.

1. Наши наблюдения над жизнью районов и округов и некоторое ознакомление с характером и жизнью области приводят нас к выводу, что область, как единое хозяйственно-административное целое, в общем за период, протекавший с начала районирования, себя оправдала.

Мы не можем с несомненностью сказать, что ее теперешние границы уже вполне экономически установлены и не подлежат изменению как в сторону сужения, так и в сторону расширения. Но областной центр, как объединяющий область и руководящий ею, уже создал себе достаточно авторитета и доверия, чтобы быть в состоянии и в дальнейшем руководить хозяйством области и управлять ею.

2. Хребтом экономической жизни области является ее крупная промышленность. Самой трудной задачей в деле планового руководства хозяйством в целом является увязка промышленности с сельским хозяйством области, представляющим немаловажный фактор в общем хозяйстве области.

Проведенная за последние месяцы работа в этом направлении (хлебозаготовительная кампания) должна считаться интересным опытом, который должен быть изучен после того, как он будет доведен до конца. Трудность задачи сводится к тому, чтобы, призывая силы сельского хозяйства на помощь промышленности, внести в данное дело возможно большую заинтересованность крестьянства в этой помощи путем приближения значительной части самой промышленности к обслуживанию местного крестьянства.

3. Ознакомление с вопросом о сокращении государственного аппарата, обслуживающего область, в связи с районированием, привело нас к заключению, что сокращение это не настолько значительно, как это ожидалось от районирования и как это указывалось в материалах области. Аппарат, помимо этого, обнаруживает явную тенденцию к дальнейшему росту и одновременно, несомненно, удорожился. Так что мы по отношению к области в целом можем повторить тот вывод, который мы сделали по отношению к низовому аппарату: аппарат мало сократился, он удорожился, но его общая квалификация заметно поднялась. Это последнее является крупным достижением, связанным с районированием.

4. Рассмотрение областного бюджета приводит нас к выводу, что его возможно и целесообразно разгрузить в пользу округов в следующем направлении:

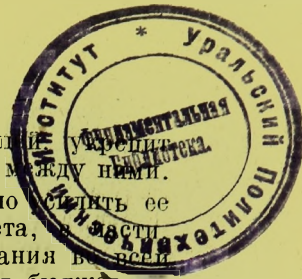
а) Областной субвенционный фонд может и должен быть значительно сокращен и перенесен на округа. Его главное назначение—давать дополнительную субвенцию низовому аппарату, обслуживающему социально-культурные потребности населения.

Если эту форму субвенции будет целесообразно сохранить и на будущий год, с этим делом всецело может справиться округ, и незачем ради этой цели переводить сначала доходы округа в область, а потом те же доходы, в виде расходов области, обратно переводить в округа.

Округа достаточно крепки, чтобы справиться с этой задачей. Значительно уменьшенный субвенционный фонд можно сохранить в области для перекачки средств из более мощных округов на выравнивание и целевую поддержку некоторых самых отсталых округов.

б) Учреждения по народному образованию и здравоохранению, имеющие окружное значение, могут и должны быть без ущерба для их функционирования переданы округам и перенесены на окружные бюджеты (в общем примерно на сумму 350.000 руб.).

Предлагаемые нами изменения уменьшат бюджет области примерно больше чем на миллион рублей и на ту же сумму увеличат окружные бюджеты. Эта разгрузка областного бюджета принесет пользу самой области, освободив ее от



части оперативной работы в пользу руководителей округа и значительно упростит взаимоотношение между ними.

4. Существование области, несомненно, должно иметь ее участие в составлении государственного бюджета, касающейся области. До завершения районирования в РСФСР трудно ожидать радикального изменения бюджетных прав области.

Для ближайшего времени участие области в составлении бюджета в основном могло бы свестись к следующему:

Область, на основании предоставленного ей права, составляет свод доходов и расходов по государственному бюджету.

Наркоматы РСФСР обязуются при составлении своих смет выделить с участием области расходы, падающие на Уральскую область, в отдельную смету, которая войдет, как составная часть, в общую смету Наркомата.

Уральская область принимает участие в бюджетных совещаниях при НКФ'ине РСФСР при обсуждении своих смет. Этим обеспечивается влияние области на проведение своего предположительного свода расходов.

6. Внимание области должно быть привлечено к регулированию взаимоотношений между расходованием фонда «Г» и местным бюджетом. Наблюдение показало, что полной ясности в это дело не внесено, что значительно осложняет взаимоотношения, делает затруднительным исполнение бюджета по здравоохранению и усложняет отчетность.

Опыт некоторых округов и наше ближайшее ознакомление с этим вопросом приводит нас к следующему предложению на ближайшее время:

К началу бюджетного года в области и в каждом из округов, по обеим линиям (местный бюджет и страховые организации) составляют сметы расходов, падающих на каждую из сторон.

Эти сметы между собою окончательно согласовываются до начала бюджетного года. В виду предполагаемой нами передачи районных лечебных учреждений на бюджет РИК'ов, смета по фонду «Г» имеет внутреннее разделение на районы. Областная, окружные и районные сметы по фонду «Г» присоединяются к областному, окружным и районным бюджетам в качестве приложения для создания единства в их исполнении.

Для РИК'ов это будет иметь то дополнительное значение, что сблизит их работу с работой касс, действующих в их районе.

7. При обследовании округов и районов мы натолкнулись на чрезвычайно интересное применение системы купонов и талонов при расплате предприятий с рабочими и с некоторыми учреждениями.

Помимо политической стороны этого вопроса, мы, как представители НКФ'ина, не можем не привлечь внимания к чрезвычайной ненормальности и к вредным последствиям этой системы.

В Надеждинске мы натолкнулись на то, что купоны выдает Комбинат рабочим; страховая касса—рабочим же, больница, содержащаяся из фонда «Г», и даже РИК.

В районах мы натолкнулись на ту же систему, при чем кооперация, очевидно подражая предприятиям, расплачивается с крестьянами натурой. Эти купоны и талоны фактически отчасти сохраняют натуральные формы товарообмена, а отчасти засоряют каналы денежного обращения и извращают хозяйственные взаимоотношения.

Кооперация делается монополистом, и это обстоятельство, искусственно повышая обороты кооперации, фактически ее не усиливает, а ослабляет.

Недостаток оборотных средств, который испытывают и предприятия и банк, и которым область объясняет неизбежность сохранения этой системы на ближайшее время, не могут ослабить нашего вывода, что необходимо объявить решительную борьбу этой системе и в ближайшее же время с нею покончить, несмотря на все финансовые затруднения, которые переживает промышленность.

8. Кампания по сельхозналогу в Уральской области дала положительные результаты в отношении выполнения государственного задания, но протекала не без упущений и некоторых ошибок.

В виду форсирования этой кампании в связи с заготовкой хлеба, в некоторых округах, несмотря на в общем правильные директивы областных органов, методы использования частных сроков привели к фактическому уничтожению 3-го срока. По нашим наблюдениям, крестьяне, в особенности середняки и часть бедняков, восприняли это как резкое нарушение их законных прав (сроки, отмеченные в их окладных листах).

Неправильное использование системы частных сроков в ряде округов, связанное с политикой лимитных цен, твердо проводившейся в Уральской области, повлекло за собой значительные потери для середняцкого хозяйства, которое вынуждено было слишком большую часть своего хлеба в спешном порядке продать, с тем, может быть, чтобы потом покупать его по более дорогой цене.

Притягивает к себе внимание недообложенность более крепкого кулацкого крестьянского хозяйства, которое может оказаться в значительном выигрыше и от нашей системы обложения и от нашей лимитной политики.

О Г Л А В Л Е Н И Е.

	Стр.
1. Предисловие А. И. Вайнштейна	3
2. А. И. Вайнштейн — Некоторые общие вопросы районирования	4
3. В. А. Ржевский — Область	19
4. А. Ф. Швецов — Округ	25
5. А. К. Гольм — Район и сельсовет	57
6. Районы: I. Режевский и Егоршинский—Свердловского округа	81
II. Первоуральский—Свердловск. округа	102
III. Воскресенский—Челябинского округа.	125
IV. Миасский—Челябинского округа.	145
V. Ординский—Кунгурского округа	155
VI. Надежлинский — Нижне-Тагильского округа	173
7. В. В. Пасынков—Изменения в общем аппарате и, в частности, в финансовом	182
8. Приложение: Тезисы доклада Комиссии в Коллегии НКФ СССР.	196

финансовое Издательство НКФ СССР.

МОСКВА, Б. Черкасский, 2, тел. 4 25 40.

Книжный магазин Из-ва „Экономист“, пр. Художествен.
театра № 1, тел. 5 06-07.

Г. Я. Сокольников. „Финансовая политика Революции“ том 1-ый.	2 р. — к.
Л. Пасовольский и Г. Моультон. „Русские долги и восстано- вление России“ (перев. с английского под ред. С. М. Винокура).....	1 „ 50 „
И. Г. Борисов. „Цены и торговая политика“	1 „ 50 „
Гарвей Фиси. „Междусоюзнические долги“ (перев. с ан- глийского под ред. Н. В. Якушкина).....	2 „ 50 „
Проблемы государственн. кредита Союза ССР	— „ 60 „
Ф. А. Фотиев. „Торговая книга“. Элемент. счетовод. не- больших торг. предприятий III разр.	— „ 60 „
А. А. Соколов. „Скорость обращения денег и товарные цены“	1 „ 50 „
„Как контролировать государственный и местный бюджет“ (статьи Вайнштейна, Гольдина и тезисы по вопро- сам финконтроля к докладам на 2-м Всесоюзном финансовом совещании)	— „ 80 „
„Хлебные цены и хлебный рынок“. Сборник работ кон'юн- ктурного института под редакцией А. Л. Вайн- штейна	2 „ 50 „
И. Шениман. „Кредит в международной торговле“	1 „ 20 „
Единый сельскохозяйственный налог 1925—26 года. (Сбор- ник налогового законодательства).....	1 „ 50 „
М. В. Игнатьев. „Кон'юнктура и цены“ (популярное изложение методов, их наблюдения и изучения) с приложением статьи А. А. Конюс „Русские Индексы цен“	1 „ 50 „
Федоров и Фохт. „Какие льготы по налогам предоста- влены деревне“	— „ 35 „
Систематический указатель постановлений и распоряжений по финансам 1923—24 г.г.	1 „ 25 „
М. Альский. „Наши финансы за время гражданской войны и непа“	1 „ 25 „
М. Альский. „Наша политика государственного кредита“ ..	— „ 25 „
„Устав о государственном гербовом сборе“ под редакцией М. Ф. Суперанского. 3-е издание. В означенную книгу включены инструкции, подробный перечень документов, подлежащих гербовому сбору и изъ- ятых от него, со всеми последними изменениями и дополнительными и официальными разъяснениями с предметным указателем в алфавитном порядке..	2 „ 25 „
Положение о государственном промысловом налоге со всеми относящимися к нему последними дополнениями и приложениями, а также инструкциями, постано- влениями и разъяснениями Наркомфина, под ре- дакцией П. Н. Куглера. 2-е издание.....	4 „ — „

12647



Цена 2 р 50 к.